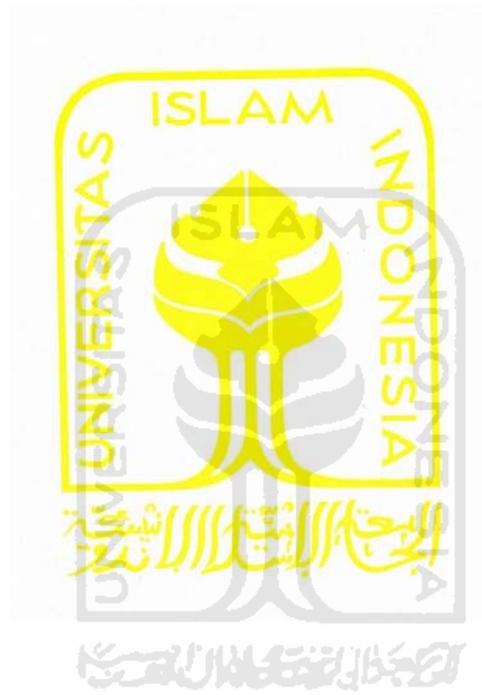


**MEKANISME PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH ISTIMEWA
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (DIY) NOMOR 2 TAHUN 2015
TENTANG TATA CARA PENGISIAN JABATAN, PELANTIKAN,
KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG
GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR DIY
OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DIY**

SKRIPSI



Oleh:

RM. SURYO RADIETAMA

06410083

**PROGRAM STUDI STRATA 1 ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2016**

**MEKANISME PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH ISTIMEWA
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (DIY) NOMOR 2 TAHUN 2015 TENTANG
TATA CARA PENGISIAN JABATAN, PELANTIKAN, KEDUDUKAN, TUGAS
DAN WEWENANG GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR DIY OLEH
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DIY**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata 1) pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta



Oleh:

RM. SURYO RADIETAMA

06410083

**PROGRAM STUDI STRATA 1 ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2016**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**MEKANISME PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH ISTIMEWA
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (DIY) NOMOR 2 TAHUN 2015 TENTANG
TATA CARA PENGISIAN JABATAN, PELANTIKAN, KEDUDUKAN, TUGAS
DAN WEWENANG GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR DIY OLEH
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DIY**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi pada
Tanggal 1 Agustus 2016 untuk kemudian Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir/Pendadaran pada Tanggal 9 September 2016



Yogyakarta, 1 Agustus 2016

Dosen Pembimbing Skripsi,

Dr. Drs. Muntoha, SH, M.Ag.
NIP: 914100101

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**MEKANISME PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH ISTIMEWA
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (DIY) NOMOR 2 TAHUN 2015 TENTANG
TATA CARA PENGISIAN JABATAN, PELANTIKAN, KEDUDUKAN, TUGAS
DAN WEWENANG GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR DIY OLEH
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DIY**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
pada Tanggal 9 September 2016 dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 9 September 2016

Tim Penguji:

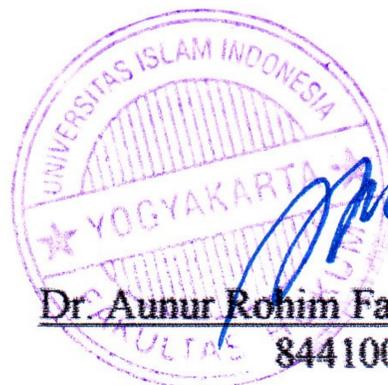
1. Ketua : Muntoha, Dr., SH., M.Ag.
2. Anggota : Saifudin, Dr., SH., M.Hum.
3. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH.

Mengetahui

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,



Dr. Aunur Rohim Faqih, SH., M.Hum.

844100101

SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : RM. Suryo Radietama

NIM : 06410083

Program Studi : Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum

Adalah benar merupakan mahasiswa pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah menyelesaikan karya ilmiah/tugas akhir berbentuk skripsi dengan judul: **“Mekanisme Pembuatan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa (DIY) Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur DIY Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY”**

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi ini benar-benar hasil karya milik saya sendiri dan sepanjang pengetahuan saya di dalamnya tidak terdapat karya yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Yogyakarta, 1 Agustus 2016



RM. Suryo Radietama

CURRICULUM VITAE

1. NAMA LENGKAP : RM. SURYO RADIETAMA NK.
2. TEMPAT LAHIR : YOGYAKARTA
3. TANGGAL LAHIR : 23 JULI 1988
4. JENIS KELAMIN : LAKI-LAKI
5. GOLONGAN DARAH : A
6. ALAMAT ASAL : PERUM. SENDOK INDAH JL. ANUGERAH
KG II/448 PRENGGAN, KOTAGEDE,
KOTA YOGYAKARTA 55172
7. IDENTITAS ORANG TUA
 - a. NAMA AYAH : DRS. H. HERI KARYAWAN
PEKERJAAN : PNS
 - b. NAMA IBU : NUR MUGIARTI
PEKERJAAN : PNS
 - c. ALAMAT : PERUM. SENDOK INDAH JL. ANUGERAH
KG II/448 PRENGGAN, KOTAGEDE,
KOTA YOGYAKARTA 55172
8. RIWAYAT PENDIDIKAN
 - a. SD : SDN KEPUTRAN VIII YOGYAKARTA
 - b. SMP : SMP MUHAMMADIYAH 1 YOGYAKARTA
 - c. SMA : SMA MUHAMMADIYAH 4 YOGYAKARTA
9. ORGANISASI : -
10. PRESTASI : -
11. HOBI : TRAVELING

Yogyakarta, 1 Agustus 2016

RM. Suryo Radietama

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

“Janganlah kau petik buah mangga selagi ia belum masak. Rawatlah dengan baik dan tunggu hingga waktunya tiba, maka akan terasa manis mangga itu. Segala sesuatu yang dicita-citakan haruslah melalui proses dan kerja keras. Dengan begitu akan membawa kita pada keberhasilan”



Skripsi ini saya persembahkan kepada kedua orangtua serta isteri dan anak saya yang senantiasa mendukung dan mendoakan saya

KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Wr, Wb

Segala puji dan syukur penulis persembahkan kepada Allah SWT yang telah memberikan rahmat serta karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tugas akhir (skripsi) berjudul *Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur DIY oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DIY.*

Penulisan skripsi ini diajukan guna memperoleh gelar Sarjana (Strata 1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Secara umum skripsi ini mengulas mengenai mekanisme pembentukan Perdais DIY Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur DIY oleh DPRD DIY.

Dalam penyusunan penelitian ini, penulis berupaya semaksimal mungkin agar dapat memenuhi harapan semua pihak, namun penulis menyadari masih banyak kekurangan yang ada pada penelitian ini dikarenakan masih terbatasnya kemampuan penulis. Dengan segala rasa hormat dan kerendahan hati penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Kedua Orang Tua Tercinta, Drs. Heri Karyawan dan Nur Mugiarti serta keluarga besar yang senantiasa mendukung dan mendoakan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik dan lancar
2. Isteri dan Anak Tersayang, Vina Melati dan Kimora Maharesmi yang turut memberikan dukungan, doa dan semangat kepada penulis untuk menyelesaikan skripsi ini

3. Ketua Umum Badan Wakaf Universitas Islam Indonesia, Dr. Ir. Lutfi Hasan, MS. yang telah memberikan begitu banyak kemudahan dan dukungan sehingga penulis diperkenankan menyelesaikan skripsi ini dengan baik
4. Wakil Rektor II Universitas Islam Indonesia, Dr. Nur Feriyanto, M.Si. yang telah memberikan bantuan dan dukungan serta telah mendorong penulis agar menyelesaikan skripsi ini dengan baik dan cepat
5. Dr. Aunur Rohim Faqih, SH., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
6. Dosen Pembimbing Skripsi, Dr. Drs. Muntoha, SH., M.Ag. yang dengan ikhlas dan sabar telah memberikan arahan, ilmu yang sangat bermanfaat dan begitu banyak kemudahan kepada penulis untuk menyelesaikan skripsi ini dengan baik
7. Rio Kamal Syiefa, SH., M.Ap., M.Sc., Kepala Sub Bagian Pembentukan Produk Hukum pada Bagian Pembentukan Produk Hukum Sekretariat Daerah DPRD DIY yang telah memberikan dukungan dan asistensi dalam penyusunan karya skripsi ini
8. KRT. H. Jatiningrat (RM. Tirun Marwito, SH.) selaku Penghageng II Tepas Dwarapura Karaton Ngayogyakarta Hadiningrat dan sekaligus Putra Sulung Alm. GBPH. H. Prabuningrat, yang senantiasa memberikan dukungan, semangat, dan tauladan untuk menjadi seseorang yang selalu berpikir luas, berpendidikan setinggi mungkin dan berkepribadian santun namun tidak pernah meninggalkan jati dirinya sebagai orang Jawa
9. Bapak dan Ibu Tim Penguji Pendadaran Departemen Hukum Tata Negara dan Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
10. Bapak dan Ibu Karyawan, Khususnya pada Divisi Akademik Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
11. Seluruh Pihak yang telah memberikan dukungan dan asistensinya untuk menyelesaikan penulisan skripsi ini

Penulis berharap dengan diselesaikannya karya skripsi ini dapat menambah wawasan mengenai *Mekanisme Pembentukan Perdais DIY Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur DIY oleh DPRD DIY* dan semoga dapat

memberikan manfaat bagi diri penulis sendiri, keluarga, masyarakat dan dapat membawa perkembangan ilmu hukum ke arah yang lebih baik.

Di penghujung ini, semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan samudera kemudahan dan kekuatan kepada kita terutama kepada generasi mendatang agar dalam menyuguhkan sebuah karya skripsi agar dapat lebih baik dibanding yang telah diselesaikan oleh penulis saat ini.

Wassalamualaikum Wr, Wb.

Yogyakarta, 1 Agustus 2016

Penulis,



RM. Suryo Radietama

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGAJUAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN	v
HALAMAN CURRICULUM VITAE.....	vi
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI.....	xi
ABSTRAK.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Tinjauan Pustaka.....	10
E. Metode Penelitian	33
BAB II TINJAUAN TENTANG LEMBAGA PERWAKILAN	
 DAERAH, PEMERINTAHAN DAERAH DAN	
 PERATURAN DAERAH	
A. Lembaga Perwakilan Daerah Dalam Negara Demokrasi	37
B. Tugas, Fungsi dan Kedudukan Lembaga Perwakilan Daerah.....	52
C. Hak Inisiatif DPRD.....	60
D. Peraturan Daerah	63

	E. Pengaturan Pemerintahan Daerah.....	69
	F. Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah.....	82
	G. Asas-Asas Pemerintahan Daerah.....	88
BAB III	MEKANISME PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH ISTIMEWA DIY NOMOR 2 TAHUN 2015 TENTANG TATA CARA PENGISIAN JABATAN, PELANTIKAN, KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR DIY OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DIY	
	A. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah di DIY.....	100
	B. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa DIY Nomor 2 Tahun 2015 oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY.....	106
	C. Faktor Pendukung dan Penghambat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa DIY Nomor 2 Tahun 2015	131
BAB IV	PENUTUP	
	A. Kesimpulan.....	138
	B. Saran	142
DAFTAR PUSTAKA		

ABSTRAK

RM. Suryo Radietama. 06410083. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur DIY oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY. Skripsi Sarjana. Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia. 2016.

Kehadiran lembaga perwakilan rakyat daerah dalam negara demokrasi diharapkan agar dapat mengorganisir aspirasi rakyat untuk kepentingan bersama di tingkat lokal, sehingga dengan hadirnya lembaga perwakilan dapat membuat efisiensi dari makna keterwakilan itu sendiri yang pada akhirnya dapat mengimbangi kekuasaan pemerintah yang berkuasa. Hakikat dari perwakilan adalah mempercayai sepenuhnya pengambilan keputusan ditingkat perwakilan oleh wakil-wakil yang dipilih oleh masyarakat.

Rakyat adalah pihak yang mempunyai kepentingan terhadap badan perwakilan itu sendiri karena rakyatlah yang menyerahkan kekuasaannya melalui proses politik. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menjamin keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai badan perwakilan yang mewakili rakyat seluruh Indonesia sebagai lembaga kekuasaan yang memegang amanah publik, sebagaimana dijelaskannya Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.

Berdasarkan kerangka pikir tersebut, penelitian ini mengambil judul: Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur DIY oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY. Terdapat beberapa pertanyaan yang harus dijawab: Bagaimana mekanisme pembentukan Peraturan Daerah (Perda) di DIY? Bagaimana mekanisme pembentukan Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) DIY Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur DIY oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY? Apa yang menjadi faktor pendukung dan penghambat dalam pembentukan Perdais DIY Nomor 2 Tahun 2015? Penelitian ini memiliki tiga tujuan: untuk mengetahui dan mengkaji mekanisme pembentukan Perda, Perdais Nomor 2 Tahun 2015 dan faktor pendukung berikut faktor penghambat dalam pembentukan Perdais tersebut.

Untuk menjawab ketiga pertanyaan tersebut, penulis menerapkan metode penelitian dengan pendekatan perundang-undangan, yaitu menelaah dan menganalisis permasalahan melalui pedoman peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada penelitian ini menghasilkan temuan penting. *Pertama*, Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa sama dengan proses pembentukan Peraturan Daerah lainnya. Rancangan Peraturan Daerah Istimewa dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maupun dari Gubernur/Bupati/Walikota. *Kedua*, Alatnya pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa (Raperdais) Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur (Wagub) DIY, membuat DPRD DIY belum dapat melaksanakan Rapat Paripurna (Rapur) pada Jumat tanggal 20 Februari 2015. Dua pendapat yang mengemuka belum bisa disatukan. Perdebatan terkait persyaratan calon gubernur (cagub) harus menyerahkan daftar riwayat hidup. Fraksi-fraksi DPRD DIY terbelah menjadi dua kubu terkait poin persyaratan yang diatur di Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta. *Ketiga*, Perdais Nomor 2 Tahun 2015 tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Masih lemahnya peran masyarakat untuk turut serta dalam penyusunan Peraturan Daerah Istimewa.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Gerakan reformasi 1998 telah membawa angin perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Sistem pemerintahan yang sentralis dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah digantikan dengan pemerintahan yang desentralisasi. Hal ini berarti sejumlah wewenang pemerintahan pusat diserahkan kepada pemerintah daerah otonom, kecuali urusan pemerintahan yang merupakan urusan pemerintahan absolut yang meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, agama dan yustisi yang tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Klasifikasi urusan pemerintah di atas dituangkan juga di dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Prinsip otonomi daerah menekankan pada pemberian kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menjadi kewenangannya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, hal ini terlihat dari pemberian kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah atau dengan kata lain daerah diberi

keleluasaan untuk mengurus sendiri urusan pemerintahannya seperti yang telah dijelaskan di atas.

Joseph Riwu Kaho, sebagaimana dikutip oleh Bambang Yudoyono berpendapat bahwa, desentralisasi dapat memberikan kondisi yang ideal untuk penyelenggaraan pemerintahan yang dimaksud sebagai berikut:¹

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan (*game teori*), desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
3. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien.
4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukkan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut

Kehadiran lembaga perwakilan rakyat daerah dalam negara demokrasi diharapkan agar dapat mengorganisir aspirasi rakyat untuk kepentingan bersama di tingkat lokal, sehingga dengan hadirnya lembaga perwakilan dapat membuat efisiensi dari makna keterwakilan itu sendiri yang pada akhirnya dapat mengimbangi kekuasaan pemerintah yang berkuasa. Hakikat dari perwakilan adalah mempercayai sepenuhnya pengambilan keputusan di tingkat perwakilan oleh wakil-wakil yang dipilih oleh masyarakat.

Rakyat adalah pihak yang mempunyai kepentingan terhadap badan perwakilan itu sendiri² karena rakyatlah yang menyerahkan kekuasaannya

¹ Bambang Yudoyono, 2001, *Otonomi Daerah Desentralisasi Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan DPRD*, Cet. ke 2, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 21

melalui proses politik. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menjamin keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai badan perwakilan yang mewakilkan rakyat seluruh Indonesia sebagai lembaga kekuasaan yang memegang amanah publik, sebagaimana dijelaskannya Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.

Sistem pemerintahan di atas, terjadi karena Indonesia sedang berada di tengah masa transformasi dalam hubungan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang mana pemerintah daerah adalah perpanjangan tangan pusat di daerah. Namun meskipun demikian hal ini dapat memberikan jalan bagi pemerintah daerah untuk mengatur secara penuh pelaksanaan rumah tangga dan dapat mengambil tanggungjawab yang lebih besar dalam memberikan pelayanan umum kepada masyarakat di daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.³

Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang bersifat republik. Konsekuensi logis sebagai negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintahan negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan

² *Ibid*, hlm. 42

³ HAW Widjaja, 2002, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 1

menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Esensi dari undang-undang yang mengatur pemerintah daerah pada dasarnya adalah untuk membangun pemerintah daerah dalam mengisi pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan, serta pelayanan masyarakat yang ada di daerah. Hal lain adalah, undang-undang pemerintah daerah di samping mengatur satuan daerah otonom juga mengatur satuan pemerintahan administratif. Dalam melaksanakan Pemerintahan secara efektif dan efisien, maka setiap daerah diberi hak otonomi.⁴

Pada hakikatnya hak otonomi yang diberikan kepada daerah-daerah adalah untuk mencapai tujuan negara. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi yang diberikan secara luas berada pada daerah kabupaten/kota dengan maksud asas desentralisasi yang diberikan secara penuh dapat diterapkan pada daerah kabupaten/kota, sedangkan daerah provinsi diterapkan secara terbatas. Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk Peraturan daerah. Peraturan daerah yang dimaksud, dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 makna yang dapat diambil dari pemisahan pemerintahan daerah (Eksekutif) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau DPRD (Legislatif) adalah

⁴ Bagir Manan, 2004, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum, Yogyakarta, hlm. 45

untuk memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintahan kepada rakyat. Oleh karena itu, DPRD diberi hak-hak yang cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat dalam pembuatan suatu kebijakan daerah dan pengawasan pelaksanaan kebijakan. DPRD sebagai badan legislatif, anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum (Pemilu). Sebagai legislatif daerah, DPRD mempunyai fungsi sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Pasal 149 undang-undang ini menyebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi antara lain, fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam rangka melaksanakan fungsi tersebut, maka DPRD dilengkapi dengan tugas, wewenang, kewajiban dan hak.

Salah satu fungsi DPRD yang sangat penting dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi luas di daerah adalah fungsi legislasi. Dalam melaksanakan fungsi legislasi, DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya adalah hak mengajukan rancangan peraturan daerah dan hak mengadakan perubahan atas Raperda atau implementasi dari fungsi legislasi harus ditindaklanjuti dengan peraturan daerah. Dibentuknya peraturan daerah sebagai bahan pengelolaan hukum di tingkat daerah guna mewujudkan perangkat-perangkat peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan pemerintahan daerah serta sebagai penampung aspirasi masyarakat yang berkenaan dengan hal tersebut.

Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal tersebut, maka yang berfungsi sebagai badan eksekutif daerah adalah pemerintah daerah dan yang berfungsi sebagai badan legislatif daerah adalah DPRD.

Hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah yang berupa Peraturan Daerah (Perda). Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antara kedua lembaga tersebut membangun suatu lawan ataupun pesaing satu sama lain dengan melaksanakan fungsi masing-masing.

DPRD Kabupaten/Kota sebagai badan legislatif daerah dalam menjalankan fungsinya berdasarkan Pasal 154 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mempunyai tugas dan wewenang:

1. Membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
2. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh Bupati/Walikota;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD Kabupaten/Kota;
4. Memilih Bupati/Walikota;
5. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/Walikota kepada Menteri melalui Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;

6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah;
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Bupati/Walikota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota;
9. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah;
10. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam era otonomi daerah DPRD sangat besar sekali. Hal ini disebabkan DPRD mempunyai hak inisiatif untuk membuat Perda. Sesuai dengan fungsinya maka ketika DPRD menjadi penjelmaan rakyat maka sangat tepat kiranya hak inisiatif itu berada ditangannya. Karena itu Undang-Undang itu merupakan penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat.⁵ Dengan demikian rakyat akan sangat dengan mudah menyalurkan aspirasinya dalam berbagai permasalahan kepada DPRD. Karena Negara Republik Indonesia menganut negara hukum maka aspirasi masyarakat itu nantinya di daerah akan dituangkan dalam bentuk Perda.

Persoalannya sekarang adalah sejauhmana pihak legislatif bisa menggunakan hak inisiatif tersebut secara optimal. Hal ini dikarenakan secara empiris ternyata hak inisiatif tidak banyak digunakan, di mana selama ini lahirnya perda justru lebih banyak diajukan pihak eksekutif (Bupati/Walikota). Pemberian terhadap masalah ini jelas akan menurunkan kredibilitas lembaga legislatif.

Keberadaan DPRD tidak dapat dilepaskan dari konsep "*Trias Politica*" yang ditawarkan oleh Montesquieu dalam bukunya "*L'Esprit des lois*" (1748),

⁵ Sirajuddin, Fatkhurohman dan Zulkarnain, 2006, *Legislatif Drafting, Pelembagaan Metoda Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, MCW dan YAPPIKA, Jakarta, hlm. 59

yang mengikuti jalan pikiran John Locke yang sebelumnya juga membagi kekuasaan Negara dalam tiga fungsi, yaitu fungsi legislatif, eksekutif dan federatif. Sedangkan pemisahan kekuasaan ke dalam tiga bidang kekuasaan yang dilakukan Montesquieu, yakni berupa (i) fungsi eksekutif, (ii) fungsi legislatif, dan (iii) fungsi yudikatif.⁶

Soerjono Soekanto mengemukakan pengertian “kekuasaan” sebagai kekuasaan untuk mempengaruhi pihak lain menurut kehendak yang ada pada pemegang kekuasaan. Dijelaskan lebih lanjut bahwa adanya kekuasaan tergantung dari hubungan yang berkuasa dan yang dikuasai. Atau dengan kata lain antara pihak yang memiliki kemampuan melancarkan pengaruh dan pihak lain yang menerima pengaruh itu karena rela atau dengan terpaksa.⁷

Kekuasaan yang terkait juga wewenang dalam kepentingan dijalankannya roda pemerintahan secara resmi bisa didelegasikan.⁸ Dalam era Otonomi daerah realisasi atas proses delegasi ini maka atas perintah peraturan perundang-undangan daerah diberikan kebebasan untuk mengatur rumah tangganya sendiri untuk membuat peraturan daerah.⁹ Agar Peraturan Daerah dapat menciptakan kepastian dan keadilan bagi masyarakat maka pembuatannya harus didasarkan kepada kaidah-kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan benar.

⁶ Montesquieu, 2007, *The Spirit Of Law, Dasar Dasar Hukum dan Ilmu Politik*, diterjemahkan dari Montesquieu, *The Spirit of Law*, University of California Press, Penerjemah M Khoiril Anam, Media, Bandung, hlm.191-192

⁷ Soerjono Soekanto,1998, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 79-80.

⁸ Ridwan HR, 2002, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 45

⁹ Faried Ali, 1996, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 123

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian guna penyusunan skripsi dengan mengambil judul “MEKANISME PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH ISTIMEWA DIY NOMOR 2 TAHUN 2015 TENTANG TATA CARA PENGISIAN JABATAN, PELANTIKAN, KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR DIY OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DIY.”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah tersebut di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme pembentukan Peraturan Daerah (Perda) di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)?
2. Bagaimana mekanisme pembentukan Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) DIY Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur DIY oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY?
3. Apa yang menjadi faktor pendukung dan penghambat dalam pembentukan Perdais DIY Nomor 2 Tahun 2015?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji mekanisme pembentukan Peraturan Daerah (Perda) di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).
2. Untuk mengetahui dan mengkaji mekanisme pembentukan Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) DIY Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur DIY oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY.
3. Untuk mengetahui dan mengkaji faktor pendukung dan penghambat dalam pembentukan Perdais DIY Nomor 2 Tahun 2015.

D. Tinjauan Pustaka

1. Otonomi Asimetris/Desentralisasi Asimetris

Negara Indonesia adalah negara kepulauan (*archipelago state*) di Asia Tenggara yang memiliki 13.478 pulau besar dan kecil serta memiliki jumlah penduduk sekitar 240 Juta jiwa.¹⁰ Indonesia memiliki keragaman etnik dan budaya pada setiap daerahnya, sehingga masing-masing daerah memiliki karakteristik sendiri. Menurut Muchsan, “bahwa seharusnya setiap daerah di Indonesia diberikan kekhususan/keistimewaan, karena setiap daerah pasti memiliki kekhasan sendiri”.¹¹ Dalam kaitannya dengan Pemerintahan Daerah, sistem desentralisasi, dan otonomi luas,

¹⁰ Redaktur, “Indonesia”, *Wikipedia.org*. <http://id.wikipedia.org/wiki/Indonesia> diakses pada tanggal 20 Juni 2016

¹¹ Muchsan, “Daerah Khusus Dan Istimewa di Indonesia” dalam *Perkuliahan Hukum Tata Pemerintahan*, Magister Ilmu Hukum UGM klaster Kenegaraan pada tanggal 15 September 2012

perkembangan ketiga hal tersebut semakin berkembang pasca reformasi tahun 1998.

Hal itu disebabkan oleh dibukanya pintu desentralisasi semenjak lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian diganti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Perkembangan selanjutnya ialah penerapan desentralisasi asimetris, yang mencerminkan keragaman daerah.

Sebagaimana dikutip Purwo Santoso dari Utomo, Pencetus pertama kali konsep desentralisasi asimetris ialah Charles Tartlon pada Tahun 1965.¹² Desentralisasi asimetris adalah pemberian kewenangan atau kekuasaan tertentu kepada daerah secara beragam atau tidak seragam. Kemudian penerapan desentralisasi asimetris dalam konteks bentuk negara, dikatakan oleh Utomo “bahwa desentralisasi asimetris lebih banyak digunakan susunan negara kesatuan (*unitary*) dari pada negara federal. Tiga jenis otonomi yang diberikan kepada daerah berupa *limited autonomy*, *extended autonomy* dan *special autonomy*”.¹³

Secara konseptual, desentralisasi asimetris bukanlah hal yang baru. Desentralisasi seperti ini telah dipraktikkan di negara-negara federal maupun negara unitarian seperti di Wales, Irlandia, Spanyol dan Swedia. Walaupun pada mulanya bukan dimaksudkan untuk memberi kekhususan sebagaimana yang terjadi di Negara Republik Indonesia. Apabila desentralisasi asimetris diartikan sebagai ruang yang lebih luas di provinsi

¹² Purwo Santoso, dkk, 2011, “*Decentralized Governance : Sebagai Wujud Nyata dari Sistem Kekuasaan, Kesejahteraan Dan Demokrasi*”, *Laporan Penelitian*, Jurusan Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, Yogyakarta, hlm. 30

¹³ *Ibid*, hlm. 31

Aceh, maka perlu dipertimbangkan sebagai salah satu konsep bagi pelaksanaan otonomi khusus dan untuk daerah-daerah yang berkonflik seperti provinsi Aceh dan provinsi Papua.

Intinya desentralisasi asimetris adalah terbukanya ruang gerak implementasi dan kreativitas provinsi dalam pelaksanaan pemeritahan di luar ketentuan umum dan khusus. Sedangkan di level kabupaten/kota sudah terakomodasi dalam peraturan perundang-undangan yang ada. Desentralisasi asimetris dapat menjadi terobosan akan kebuntuan mekanisme formal.¹⁴

Perbedaan desentralisasi simetris dan asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*) dan tingkat keumuman (*commonality*) dalam hubungan suatu pemerintahan (negara bagian/daerah), dengan sistem politik, dengan pemerintah pusat maupun antarnegara bagian/daerah. Pada pola simetris ditandai oleh "*the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the other component units*". Sementara pada pola asimetris, satu atau lebih unit politik atau pemerintahan *lokal possessed of varying degrees of autonomy and power*". Khusus mengenai pola asimetris Tarlton menekankan "*In the model asymmetrical system each component unit would have about it a unique feature or set of features which would separate in important ways, its*

¹⁴ M. Mas'ud Said, <http://www.profmmasudsaid.com/news-desentralisasi-asimetris.html>

*interests from those of any other state or the system considered as a whole”.*¹⁵

Negara Indonesia memberi ruang penerapan desentralisasi asimetris sejak dahulu, hal ini tertuang dalam empat (4) konstitusi negara Indonesia, yaitu: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI Tahun 1945) sebelum amandemen, Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949 (KRIS Tahun 1949), Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS Tahun 1950), dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI Tahun 1945) sesudah amandemen.

Dapat dikatakan secara legal konstitusional, Indonesia mempunyai landasan kuat untuk menerapkan desentralisasi asimetris. Salah satu hal penting yang perlu dicatat ialah adanya ruang pengaturan desentralisasi asimetris, ruang keistimewaan daerah tetap ada dan dijamin dalam konstitusi.¹⁶

UUDNRI Tahun 1945 sesudah amandemen mempertegas ruang penerapan desentralisasi asimetris. Hal ini tertuang dalam Pasal 18A ayat (1) dan 18B ayat (1), Pasal 18A ayat (1) menyatakan :”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

¹⁵ http://www.academia.edu/8690923/Desentralisasi_Asimetris_di_Aceh Anggriyana Danastri. Desentralisasi Asimetris di Aceh : Pemberian Otonomi Khusus dan Implementasinya

¹⁶ Bayu Dardias Kurniadi, 2012. “Desentralisasi Asimetris Di Indonesia”, *Makalah* disampaikan dalam Seminar di LAN (Lembaga Administrasi Negara) Jatinangor, tanggal 26 November 2012. Lihat juga di <http://bayudardias.staff.ugm.ac.id>, hlm. 7

keragaman daerah”. Kemudian Pasal 18B ayat (1) menyatakan : “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan undang-undang”.¹⁷ Sebenarnya Undang-Undang (UU) Pemerintahan Daerah sudah mengatur mengenai adanya daerah yang khusus dan istimewa, namun hanya beberapa pasal saja.¹⁸

Peraturan pelaksana dari UUDNRI Tahun 1945 sesudah amandemen, lahir UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan UU No. 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).

Tuntutan adanya otonomi khusus atau istimewa selalu bermula dari tuntutan daerah. Dalam hal ini pemerintah kurang memperhatikan amanat UUDNRI 1945 sesudah amandemen, yang mana menurut Sadu Wasistiono, pemerintah belum mempunyai *grand design* atau *blue print* (*cetak biru*) yang jelas mengenai penerapan desentralisasi asimetris di

¹⁷ Lihat Pasal 18A ayat (1) dan 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁸ Lihat Pasal 225, 226, dan 227 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437

Indonesia,¹⁹ meskipun telah diamanatkan dalam UUD NRI 1945 sesudah amandemen. Hal yang sama dikemukakan oleh Robert Endi Jaweng yang menyatakan hingga kini pemerintah belum memiliki desain kebijakan yang jelas guna menata dan mengelola keragaman lokalitas ke dalam kerangka desentralisasi asimetris serta pemerintah masih gagal dalam mengkapitalisasi penerapan desentralisasi asimetris ke dalam tujuan-tujuan strategis nasional maupun untuk kepentingan daerah bersangkutan.²⁰

Ketidakjelasan mengenai *blue print* atau *grand design* itu ditandai dengan tidak adanya rumusan yang jelas dan rinci mengenai kriteria daerah khusus dan daerah istimewa dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta luas perlakuan atau intervensi pemerintah terhadap daerah khusus atau istimewa tersebut seperti apa dan bagaimana. Kemudian daerah yang bersifat desentralisasi asimetris memiliki pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah yang berbeda dengan daerah desentralisasi simetris (seragam), utamanya mengenai hal-ihwal hubungan antara pusat dan daerah, hubungan antar daerah dan pengaturan internal daerah itu sendiri.

Permasalahan muncul kembali dengan kurang maksimalnya daerah yang telah memiliki landasan yuridis atau UU khusus/istimewa dalam mensejahterakan masyarakat di daerahnya, memajukan daerahnya dan

¹⁹ Sadu Wasistiono, 2010, "Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan", *Jurnal Ilmu Politik AIPi* Nomor 21 tahun 2010 dengan tema "Dasawarsa Kedua Otonomi Daerah : Evaluasi dan Prospek", Jakarta, hlm. 1

²⁰ Robert Endi Jaweng, 2011, "Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia", *Jurnal Analisis CSIS (Centre For Strategic And International Studies)*, Vol. 40. Nomor 2 Tahun 2011, Jakarta, hlm. 161

mewujudkan cita-cita negara Indonesia yang adil dan makmur sesuai dengan amanat pembukaan UUDNRI Tahun 1945 sesudah amandemen alinea keempat yang menyebutkan: “Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.²¹

Penerapan desentralisasi asimetris juga terhambat oleh adanya Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, yang mana mengatur mengenai pembagian urusan wajib dan urusan pilihan yang cenderung seragam dan tidak sesuai dengan keadaan nyata suatu daerah yang beragam, padahal amanat konstitusi menghendaki diberlakukannya asas otonomi seluas-luasnya dan negara mengakui dan menghormati keberagaman daerah yang bersifat khusus dan istimewa.

Permasalahan lain yang muncul ialah pemberian keistimewaan atau kekhususan oleh sebagian pengamat dianggap telah mendorong Negara Indonesia ke arah bentuk negara yang berdimensi federal. Status keistimewaan juga menimbulkan kecemburuan daerah lain yang tidak berstatus istimewa.²² Selanjutnya terdapat beberapa permasalahan mengenai pemberian keistimewaan pada suatu daerah, menurut Iwan Satriawan dan Septi Nur Wijayanti, permasalahan akademiknya ialah

²¹ Lihat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat

²² Iwan Satriawan dan Septi Nur Wijayanti, 2012, "Keistimewaan/Kekhususan Daerah Dalam Bingkai Negara Kesatuan", *Desain Hukum Newsletter* Komisi Hukum Nasional, Vol, 12, No. 10 Tahun 2012, Jakarta, hlm. 20

harus ada pengakuan konseptual akademik bahwa bentuk negara kesatuan yang dianut oleh Negara Indonesia saat ini bukanlah bentuk negara kesatuan murni, melainkan negara kesatuan berdimensi federal atau semi *federal unitary systems*, permasalahan politiknya ialah masalah pengakuan atau penerimaan politik, di mana sebagian elit dan bangsa Indonesia khususnya TNI dan kelompok nasionalis masih terus mempertahankan pandangan statis bahwa Negara Indonesia ialah negara kesatuan dan cenderung bersikap *a priori* dan resisten terhadap fakta politik bahwa negara kesatuan tersebut bergeser menjadi negara kesatuan berdimensi federal atau *semi federal unitary systems*.

2. Otonomi Khusus

Pemberian otonomi yang berbeda atas satu daerah atau wilayah dari beberapa daerah merupakan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang cukup umum ditemui dalam pengalaman pengaturan politik di banyak negara. Pengalaman ini berlangsung baik di dalam bentuk negara kesatuan yang didesentralisasikan, maupun dalam format pengaturan federatif. Dalam khasanah ilmu politik dan pemerintahan, pola pengaturan yang tidak sebanding ini disebut sebagai *asymmetrical decentralization*, *asymmetrical devolution* atau *asymmetrical federalis*, atau secara umum *asymmetrical intergovernmental arrangements*. Secara prinsipil, berbagai bentuk penyebaran kekuasaan yang bercorak asimetris di atas merupakan salah satu instrumen kebijakan yang dimaksudkan untuk mengatasi dua hal fundamental yang dihadapi suatu negara, yakni persoalan bercorak

politik, termasuk yang bersumber pada keunikan dan perbedaan budaya; dan persoalan yang bercorak teknokratis-menejerial, yakni keterbatasan kapasitas suatu daerah atau suatu wilayah dalam menjalankan fungsi dasar pemerintahan.²³

Alasan-alasan yang bercorak teknokratis-manajerial umumnya terkait dengan kapasitas pemerintahan daerah. Hal ini muncul ketika daerah tidak mampu menyediakan pelayanan publik secara memadai dan efisien sebagaimana daerah lain yang berada di level yang sama. Pendekatan asimetris memungkinkan pejabat pemerintah yang berwenang di tingkat nasional memaksimalkan rentang fungsi dan kekuasaannya. Rentang fungsi dan kekuasaan ini bisa dibatasi di kemudian hari apabila telah terbangun kapasitas yang cukup memadai. Untuk itu, perlu dilakukan pengukuran terhadap kapasitas.

Pengaturan asimetris yang terkait dengan politik ditempuh sebagai strategi kebijakan untuk mempertahankan *basic boundaries* unit politik suatu negara dan atau sebagai apresiasi atas keunikan budaya tertentu. Dengan tingkat keberhasilan yang berbeda-beda, representasi minoritas pada level sub-nasional serta pemberian status keistimewaan/khusus bagi satu daerah atau kawasan daerah dapat mendorong kelompok/daerah, yang menuntut status keistimewaan/kekhususan, meniadakan/meminimalkan kekerasan dan mempertahankan keutuhan wilayah.²⁴

²³ Ane Permatasari, 2014, "Otonomi Khusus Daerah Perbatasan, Alternatif Solusi Penyelesaian Masalah Perbatasan di Indonesia", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 21 No. 2 Desember 2014, hlm. 228

²⁴ *Ibid*, hlm. 229

Otonomi khusus atau desentralisasi asimetris di Indonesia merupakan sebuah keberlanjutan sejarah yang telah dimulai dari masa kolonial dan ditegaskan dalam tiga konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Dasar dari kebijakan tersebut dapat dirujuk dalam konstitusi sebagai kesatuan hukum tertinggi. Otonomi khusus menyangkut urusan yang fundamental terkait pola hubungan pusat dan daerah menyangkut desain kewenangan, kelembagaan, finansial dan kontrol yang berbeda. Otonomi khusus setidaknya dapat diberikan dengan pertimbangan: konflik, sejarah dan budaya, daerah perbatasan, ibukota negara dan pengembangan ekonomi. Pusat pengembangan ekonomi didasarkan atas pertimbangan geografis karena potensial memicu kecemburuan antar daerah.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh JPP Fisipol UGM menunjukkan setidaknya terdapat lima alasan mengapa desentralisasi asimetris harus dilakukan di Indonesia.²⁵ *Pertama*, alasan konflik dan tuntutan separatisme. Tidak dapat dipungkiri, dua daerah (tiga Provinsi) yaitu Provinsi Aceh, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat mendapatkan perlakuan khusus dalam bentuk otonomi khusus karena konflik antara kedua daerah tersebut dengan pemerintah nasional yang antara lain karena perebutan sumber daya. Otonomi khusus untuk kedua daerah ini diatur dengan, bagi Aceh diberlakukan UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa

²⁵ JPP-UGM, 2010, *Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi*, Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM, Yogyakarta

Aceh dan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh; dan untuk Provinsi Papua dan Papua Barat diberlakukan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Jika diringkas, otonomi khusus untuk Aceh dan Papua secara prinsipil terdiri dari: Pertama, dana Otonomi Khusus sebagai kompensasi ketiga provinsi masih dapat bergabung di Republik Indonesia. Kedua, pengakuan terhadap identitas lokal yang terwujud dalam institusi politik. Di Aceh proses ini ditandai dengan adanya lembaga baru yang merepresentasikan adat dan agama. Di Papua, wewenang diberikan kepada adat dan gereja. Ketiga, pengakuan terhadap simbol-simbol lokal seperti bendera, bahasa dan lain-lain. Keempat, partai politik lokal. Aceh memanfaatkan momentum partai lokal dengan tumbuhnya partai lokal dan memenangkan pemilu, sedangkan di Papua belum ada walaupun ruang untuk hal tersebut telah ada. Kelima, adanya *affirmative action* untuk menjadi pemimpin lokal. Di Aceh wujudnya dengan dapat membaca Al Quran, di Papua pemimpinnya harus orang asli Papua yang disahkan oleh Majelis Rakyat Papua. Keenam dan mungkin paling penting, pengaturan terkait sumber daya. Selain dana otsus yang jumlahnya sangat besar, pengelolaan sumberdaya daerah adalah isu yang spesifik. Aceh memiliki beberapa kekhususan spesifik terkait dengan pengelolaan sumber daya, misalnya pertanahan, hutan dan eksploitasi minyak. Karena peliknya urusan sumber daya ini, Pemerintah belum diserahkan ke Aceh dalam

bentuk regulasi pendukung misalnya Peraturan Pemerintah sesuai batas waktu yang tertera dalam UU.²⁶

Kedua, alasan ibukota negara. Perlakuan khusus ini hanya diberikan untuk Provinsi DKI Jakarta dengan diberlakukannya UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Mengingat DKI yang wilayahnya terjangkau dengan infrastruktur terbaik di negeri ini, perlakuan khusus diwujudkan dalam ketiadaan pemilukada untuk Bupati/Walikota dan tidak ada DPRD Kabupaten/Kota yang ditunjuk oleh Gubernur. Konsekuensinya, pemilukada Gubernur menggunakan sistem absolut majority di mana pemenang sedikitnya mendapatkan 50% suara. Di daerah lain, kecuali Yogyakarta, cukup mendapatkan lebih dari 30% suara.

Ketiga, alasan sejarah dan budaya. Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan perlakuan istimewa mengingat sejarahnya di masa revolusi dan perebutan kemerdekaan. Dalam perjalanan sejarah, kedudukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai Daerah Otonom setingkat Provinsi sesuai dengan maksud Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 (sebelum perubahan) diatur dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Undang-undang Pokok Pemerintahan Daerah. Sebagai tindak lanjutnya kemudian Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta Peraturan

²⁶ *Ibid*

Pemerintah Nomor 31 Tahun 1950 sebagaimana telah diubah, dan ditambah terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1955 (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 71, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1819) yang sampai saat ini masih berlaku. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan DIY meliputi Daerah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, dan Daerah Kadipaten Pakualaman. Pada setiap undang-undang yang mengatur Pemerintahan Daerah, dinyatakan keistimewaan DIY tetap diakui, sebagaimana dinyatakan terakhir dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.²⁷

Saat ini Keistimewaan DIY diatur dengan Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 yang meliputi (UU No. 13/2012 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Pasal 7 Ayat (2)).²⁸

- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur, dan Wakil Gubernur;
- b. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
- c. Kebudayaan;
- d. Pertanahan; dan
- e. Tata ruang.

Kewenangan istimewa ini terletak di tingkatan Provinsi Dalam tata cara pengisian jabatan gubernur, dan wakil gubernur salah satu syarat yang harus dipenuhi calon gubernur, dan wakil gubernur adalah bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur, dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur.

²⁷ *Ibid*

²⁸ Ane Permatasari, 2014, *Op. Cit*, hlm. 230

Kewenangan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY diselenggarakan untuk mencapai efektivitas, dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk, dan susunan pemerintahan asli yang selanjutnya diatur dalam Perdais. Kewenangan kebudayaan diselenggarakan untuk memelihara, dan mengembangkan hasil cipta, rasa, karsa, dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY yang selanjutnya diatur dalam Perdais.

Dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan Kasultanan Yogyakarta, dan Kadipaten Pakualamanan dinyatakan sebagai badan hukum. Kasultanan, dan Kadipaten berwenang mengelola, dan memanfaatkan tanah Kasultanan, dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

Kewenangan Kasultanan, dan Kadipaten dalam tata ruang terbatas pada pengelolaan, dan pemanfaatan tanah Kasultanan, dan tanah Kadipaten yang selanjutnya diatur dalam Perdais. Perdais adalah peraturan daerah istimewa yang dibentuk oleh DPRD DIY dan Gubernur untuk mengatur penyelenggaraan Kewenangan Istimewa. Selain itu, pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan

Keistimewaan DIY dalam Anggaran Pendapatan, dan Belanja Negara sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara.

Keempat, alasan perbatasan. Menurut Tim JPP,²⁹ perbatasan perlu mendapatkan perlakuan khusus mengingat perannya sebagai batas dengan negara tetangga. Daerah perbatasan memegang fungsi penting karena kompleksitas masalah yang dihadapi. Daerah perbatasan harus diperlakukan sebagai halaman depan dan bukan halaman belakang RI. Perlakukan daerah perbatasan, misalnya di Kalimantan Barat hendaknya berbeda, misalnya dengan mewajibkan Gubernurnya berasal dari kalangan militer karena potensi pelintas batas yang tinggi di samping penguatan infrastruktur dan pelayanan pendidikan dan kesehatan. Detail tentang asimetrisme perbatasan masih membutuhkan kajian lebih lanjut.

Kelima, pusat pengembangan ekonomi. Daerah yang secara geografis memiliki peluang untuk menjadi daerah khusus ekonomi seharusnya dikembangkan agar memiliki daya saing ekonomi tinggi. Daerah seperti Batam dapat dikembangkan dan dibentuk untuk menyaingi Singapura. Alokasi kekhususan misalnya menyangkut bea masuk dan pengembangan infrastruktur pengembangan ekonomi seperti pelabuhan dan tata system pelabuhan. Pelabuhan terbesar di Indonesia saat ini, Tanjung Priok di Jakarta lebih untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri karena posisi geografisnya. Jika Batam dikembangkan dengan pelabuhan modern dengan sistem yang baik, tidak mustahil mampu mengambil

²⁹ JPP-UGM, 2010, *Loc. Cit.*

potensi pelabuhan Singapura yang memiliki keterbatasan ruang. Detail tentang asimetrisme pengembangan ekonomi masih membutuhkan kajian lebih lanjut.

Itulah kelima alasan bagi munculnya otonomi khusus di Indonesia pasca reformasi. Selain itu, muncul wacana agar undang-undang yang mengatur tentang pemekaran daerah di tingkat provinsi dapat memasukkan asas desentralisasi asimetris yang menambah daya jual provinsi baru. Artinya, rencana Provinsi baru seharusnya memasukkan pengaturan asimetris terkait dengan fungsi perbatasan. Pemekaran provinsi tidak hanya sama dengan daerah lain di Indonesia tetapi sudah harus memperhatikan kekhususan yang dimiliki menyangkut wewenang, lembaga, keuangan dan kontrol yang berbeda sehingga tidak perlu membuat dua kali undang undang. Sayangnya, sampai pembentukan Provinsi Kalimantan Utara disahkan DPR, ruang asimetrisme tidak ada.

3. Lembaga Perwakilan Daerah

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 demokratis, seperti sistem pemilihan anggota perwakilan, sistem pemilihan penyelenggara pemerintahan (bupati, walikota, gubernur), sistem hubungan tanggungjawab antara badan perwakilan dengan penyelenggara pemerintahan, dan lain sebagainya.³⁰ 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. Yang terjadi adalah suasana sentralisasi. Daerah-daerah dibuat sangat tergantung kepada pusat, baik 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.

4. Pembentukan Perundang-undangan

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn menentukan bahwa yang dimaksud dengan pembentukan Peraturan Perundang-Undangn adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan

³⁰ Bagir Manan, 2004, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, hlm. 60

perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Adapun yang dimaksud dengan peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa jenis dan hierarki peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Menurut ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ditentukan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi:

1. Kejelasan Tujuan;

Yang dimaksud dengan “kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

2. Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat;

Yang dimaksud dengan asas “kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

3. Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki dan Materi Muatan;

Yang dimaksud dengan asas “kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-Undangannya

4. Dapat Dilaksanakan

Yang dimaksud “dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-Undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

5. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Yang dimaksud “kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6. Kejelasan Rumusan

Yang dimaksud “kejelasan rumusan” adalah bahwa 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

Yang dimaksud dengan asas “keterbukaan” adalah bahwa dalam 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 menurut ketentuan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 harus mengandung asas:

1. Pengayoman;

Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

2. Kemanusiaan;

Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

3. Kebangsaan;

Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.

4. Kekeluargaan;

Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5. Kenusantaraan;

Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila

6. Bhineka Tunggal Ika;

Yang dimaksud dengan “asas Bhinneka Tunggal Ika” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7. Keadilan;

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

8. Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan;

Yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

9. Ketertiban dan Kepastian Hukum;

Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Yang dimaksud dengan “asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain:

1. Dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah.
2. Dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan beritikad baik.

Persiapan pembentukan undang-undang dimulai dengan pengajuan Rancangan Undang-Undang baik yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, maupun dari DPRD yang disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional. Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non departemen, sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya, kemudian Rancangan Undang-Undang tersebut diajukan dengan Surat Presiden kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam surat Presiden tersebut ditegaskan antara lain tentang menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden tersebut dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak surat Presiden diterima oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat.

Sedangkan Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat disampaikan kepada Presiden dengan surat pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat. Berdasarkan pengajuan Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat tersebut, selanjutnya Presiden memberikan tugas kepada menteri yang ditunjuk untuk mewakili Presiden guna membahas rancangan undang-undang bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak Surat Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat diterima oleh Presiden.

Pembahasan Rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat ditentukan bahwa pembahasan rancangan undang-undang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden atau menteri yang ditugasi melalui beberapa tingkat pembicaraan. Adapun tingkat-tingkat pembicaraan tersebut dilakukan dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi dan Rapat Paripurna. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan Rancangan Undang-undang diatur dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

- a. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah di DIY.
- b. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa DIY Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan,

Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur DIY oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY.

- c. Faktor pendukung dan penghambat dalam pembentukan Perdas DIY Nomor 2 Tahun 2015.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ialah pendekatan perundang-undangan, yaitu menelaah dan menganalisis permasalahan dalam penelitian ini dengan menggunakan pedoman peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Sumber Data

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari penelitian lapangan
- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh peneliti secara tidak langsung melalui penelitian kepustakaan dan studi dokumen yang berupa bahan hukum yang terdiri dari:³¹
 - 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri dari:
 - a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
 - b) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
 - c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

³¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 33

- d) Perdas DIY Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur DIY
 - e) Peraturan Perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk serta penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku literatur, makalah, artikel, hasil penelitian, dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.
- 3) Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari:
- a) Kamus Umum Bahasa Indonesia
 - b) Kamus Hukum
 - c) Kamus Inggris-Indonesia
 - d) Ensiklopedia
4. Teknik Pengumpulan Data
- a. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung dengan subyek penelitian tentang permasalahan yang berkaitan dengan penelitian ini.
 - b. Daftar pertanyaan, yaitu menyampaikan daftar pertanyaan secara tertulis kepada subyek penelitian tentang hal-hal yang berkaitan dengan penelitian ini.

- c. Studi dokumen, yaitu dengan menelusuri dan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian; dan studi dokumen yakni dengan mencari, menemukan dan mengkaji berbagai dokumen seperti putusan pengadilan, risalah sidang dan lain-lain yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.³²

5. Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan baik dari penelitian kepustakaan maupun dari penelitian lapangan selanjutnya dianalisis secara kualitatif yaitu: metode analisis data dengan cara mengelompokkan dan menseleksi data yang diperoleh dari penelitian menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori dari studi kepustakaan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini. Dalam analisis data ini digunakan cara berfikir induktif, yaitu menyimpulkan hasil penelitian dari hal yang bersifat khusus untuk kemudian diambil kesimpulan yang bersifat umum.³³

³² *Ibid*

³³ *Ibid*, hlm. 21

BAB II

**TINJAUAN TENTANG LEMBAGA PERWAKILAN DAERAH,
PEMERINTAHAN DAERAH DAN PERATURAN DAERAH**

A. Lembaga Perwakilan Daerah Dalam Negara Demokrasi

Sejarah demokrasi memiliki perjalanan yang panjang dan penuh dengan aliran pemikiran dari beberapa tokoh atau filosof. Selain itu, perjalanan demokrasi juga ditandai dengan jatuh banggunya sebuah negara dalam mengapresiasi sistem yang baru. Beberapa yang perlu untuk dicatat adalah masa *renaissance* di Eropa, revolusi Perancis dan beberapa pengalaman di negara lain. Satu yang patut disimpulkan dari keterkaitan ini adalah sebuah masyarakat atau negara yang akan mengadopsi sistem demokrasi, setelah sebelumnya memakai sistem yang lama, memerlukan waktu yang panjang dan penuh dengan pertentangan yang tak jarang menimbulkan pertumpahan darah.

Demokrasi tak lahir begitu saja. Setelah sebelumnya berlayar dari peradaban Yunani, yang merupakan akar lahirnya berbagai ilmu pengetahuan, para pemikir lebih menitikberatkan demokrasi sebagai sebuah konsep untuk menuju kehidupan bernegara yang lebih baik dan bermartabat, meski ada beberapa pemikir yang menilai demokrasi bukan sebagai jalan untuk menuntun ke arah yang lebih baik.

Menurut Hans Kelsen, ide demokrasi berawal dari keinginan manusia untuk menikmati kebebasan (*free will*). Kebebasan yang mungkin didapat dalam masyarakat, dan khususnya di dalam negara, tidak bisa berarti

kebebasan dari setiap ikatan, tetapi hanya bisa berupa kebebasan dari satu macam ikatan tertentu. Misalnya, kebebasan politik adalah kebebasan di bawah tatanan sosial, adalah penentuan kehendak sendiri dengan jalan turut serta dalam pembentukan tatanan sosial. Kebebasan politik adalah kemerdekaan dan kemerdekaan adalah kemandirian.¹

Masih dalam pandangan Hans Kelsen, kehendak masyarakat, di dalam negara demokrasi, selalu dibuat dalam pembahasan berturut-turut antara mayoritas dan minoritas melalui kaji pendapat secara bebas dan kaji peraturan tertentu mengenai suatu pokok masalah. Pembahasan ini berlangsung tidak hanya di parlemen, tetapi juga berlangsung pada pertemuan-pertemuan politik, dalam surat kabar, buku dan sarana-sarana pendapat umum yang lain. Suatu negara demokrasi tanpa suatu pendapat umum merupakan suatu pertentangan istilah. Manakala pendapat umum hanya dapat muncul jika kebebasan intelektual, kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan beragama dijamin, maka demokrasi berhimpitan dengan liberalisme politik dan walaupun tidak mesti dengan liberalisme ekonomi.²

Konsepsi mengenai demokrasi tak akan menarik jika tidak melihat dua pandangan kontradiktif dari Karl Marx dan Max Weber. Marx mengatakan bahwa demokrasi mutlak bagi keberadaan sebuah negara. Demokrasi yang paling tepat menurut Karl Marx adalah demokrasi yang menekankan pemerintahan parlementer, pembagian kekuasaan dan kesetaraan di bawah hukum negara, dan bukan negara dengan berdasarkan pada demokrasi *borjuis*.

¹ Hans Kelsen, 2006, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusamedia dan Nuansa, Bandung, hlm. 404

² *Ibid*, hlm. 407

Meskipun memang bukan sebagai pemikir tentang konsep negara, namun Marx memberikan batasan tertentu mengenai konsep negara yang diyakininya menjadi sebuah solusi. Meski dalam beberapa hal konsep Marx tentang negara dan demokrasi ini belum menemui titik terang karena tidak adanya penjelasan yang khusus terhadap poin negara dan demokrasi dalam pemikiran Marx. Pemikiran Marx tentang negara kemudian diterjemahkan secara bebas oleh Lenin dan Stalin yang justru membawa dampak mengerikan terhadap perkembangan demokrasi.³

Sejarah demokrasi sebuah negara tidak berjalan dengan sendirinya. Menurut pendapat Burrington Moore⁴, rumusan jalur sebuah negara menuju demokrasi dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Demokrasi muncul dalam kondisi di mana segolongan borjuasi yang kuat dan independen muncul dengan kepentingan yang bertentangan dengan rezim masa lalu dan mampu menerapkan kontrol atas kebijaksanaan nasional (sementara pada waktu yang sama suatu pertimbangan kekuatan antara kelas atas pemilik tanah dengan negara tetap dipertahankan) dan di mana pengaruh petani lemah sekali atau bahkan tidak ada karena ditransformasikan atau dihancurkan oleh para tuan tanah dan pihak-pihak lain yang terlibat dalam proses komersialisasi pertanian.

2. Jalur yang menghasilkan fasisme (seperti di Jepang pada tahun 1930-an).

Fasisme muncul di mana saat borjuasi kota relatif lemah dan didominasi

³ Ronald H. Chicote, 2003, *Teori Perbandingan Politik, Penelusuran Paradigma*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 257

⁴ Mochtar Mas'oeed, 1999, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, cetakan kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 25

oleh negara dan bertumpu pada kelas atas pemilik tanah yang dominan untuk mensponsori komersialisasi pertanian melalui dominasi mereka atas negara, yang memaksakan disiplin perburuhan kepada para petani.

3. Jalur yang menghasilkan revolusi komunis (seperti di Cina pada tahun 1940-an). Revolusi komunis terjadi karena borjuasi kita lemah dan didominasi oleh negara, kaitan antara petani dan tuan tanah lemah, tuan tanah tidak mampu melakukan komersialisasi pertanian, dan petani yang bersatu padu berhasil membangun aliansi yang memiliki kecakapan organisasi.
4. Jalur yang menarik adalah apa yang telah ditempuh oleh negara India. Penyebab keberhasilan India mengembangkan demokrasi justru disebabkan oleh pemerintahan kolonial Inggris yang sempat menjajah India. Penyebab *pertama*, negara kolonial menciptakan kondisi struktural yang menguntungkan bagi pertumbuhan demokrasi parlementer dengan cara memisahkan kelas atas pemilik tanah dengan kelas-kelas komersial dan profesional-profesional kota yang baru muncul. *Kedua*, gagasan politik Inggris, termasuk gagasan politik perwakilan, merasuk pada pemikiran anggota kelas komersial dan profesional itu ketika mereka bersekolah. *Ketiga*, ketika kelas-kelas komersial dan profesional tersebut mulai pada gagasan untuk membentuk gerakan politik (nasionalis) untuk mencapai tujuan-tujuan politik, mereka didorong ke arah akomodasi dengan kelas petani untuk meningkatkan efektivitas gerakan politik mereka.

Kita mengenal bermacam-macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, demokrasi nasional. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau “*government or rule by the people*”. Kata Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa.

Menurut tafsir R. Kranenburg di dalam bukunya “*Inleiding in de vergelijkende staatsrechtwetenschap*”, perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua pokok kata Yunani di atas, maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat. Ditinjau lebih dalam lagi tentang makna demokrasi ini ialah cara pemerintahan yang dilakukan oleh dan atas nama seorang diri (misalnya oleh seorang raja yang berkuasa mutlak). Juga tidak termasuk dalam pengertian demokrasi ialah cara pemerintahan negara yang disebut “*autocratie*” atau “*oligarchie*”, yakni pemerintahan yang dilakukan oleh segolongan kecil manusia saja, yang menganggap dirinya sendiri tercakup dan berhak untuk mengambil dan melakukan segala kekuasaan di atas segenap rakyat. Cara pemerintahan yang bagaimanakah yang masuk dalam arti demokrasi itu?

Menurut M. Duverger di dalam bukunya “*les Regimes Politiques*”, demokrasi itu termasuk cara pemerintahan di mana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah itu adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Artinya satu sistem pemerintahan negara di mana dalam pokoknya semua orang (rakyat) adalah berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah.

Di antara sekian banyak aliran pikiran yang dinamakan demokrasi ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrasi, tetapi yang pada hakikatnya mendasarkan dirinya atas komunisme. Perbedaan fundamental, di antara kedua aliran itu ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintah yang terbatas kekuasaannya, suatu negara hukum (*rechstaat*), yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machtstaat*), yang bersifat totaliter.

Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil. Dengan cara menyerahkannya kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam satu tangan atau satu badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini terkenal dengan *Rechstaat* (negara hukum) dan *Rule of Law*.

Dalam pandangan kelompok aliran demokrasi yang mendasarkan dirinya atas paham komunis selalu bersikap *ambivalent* terhadap negara. Negara dianggapnya sebagai suatu alat pemaksa yang akhirnya akan melenyap dengan sendirinya, setelah muncul masyarakat komunis. Karl Marx dan Engels, “Negara tak lain tak bukan hanyalah mesin yang dipakai oleh satu kelas untuk menindas kelas yang lain” dan “negara hanya merupakan suatu lembaga transisi yang dipakai dalam perjuangan untuk menindas lawan-lawan

dengan kekerasan”. Negara akhirnya akan lenyap pada saat komunisme tercapai karena tidak ada lagi yang ditindas.

Henry B. Mayo dalam bukunya *Introduction to Democratic Theory* memberi definisi demokrasi sebagai sistem politik sebagai berikut:⁵

“Sistem politik yang demokratis ialah di mana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik” (*a democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom*).

Lebih lanjut B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni:⁶

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*)
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*)
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*)
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*)
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku

⁵ Ellydar Chaidir, 2007, *Negara Hukum, Demokrasi dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, Total Media, Yogyakarta, hlm. 82

⁶ *Ibid*

6. Menjamin tegaknya keadilan.

Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut:

1. Pemerintahan yang bertanggung jawab
2. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Dalam perjalanan waktu, konsep *rechtstaat* telah mengalami perkembangan dari konsep klasik ke konsep modern. Sesuai dengan sifat dasarnya, konsep klasik disebut “*klassiek liberale en democratische rechtstaat*” yang sering disingkat saja dengan “*democratische rechtstaat*”. Konsep modern lazimnya disebut (terutama di Belanda) “*sociale rechtstaat*” atau juga disebut “*sociale-democratische rechtstaat*”.

Sifatnya yang liberal bertumpu atas pemikiran kenegaraan dari John Locke, Montesquieu dan Immanuel Kant. Sifatnya yang demokratis, bertumpu atas pemikiran kenegaraan dari JJ Rousseau tentang kontrak sosial.

Prinsip liberal bertumpu atas “*liberty*” (*vrijheid*) dan prinsip demokrasi bertumpu atas “*equality*” (*gelijkheid*). Liberty menurut Immanuel Kant adalah

“*the free selfassertion of each-limited only by the like liberty of all*”. Atas dasar itu “*liberty*” merupakan suatu kondisi yang memungkinkan pelaksanaan kehendak secara bebas dan hanya dibatasi seperlunya untuk menjamin koeksistensi yang harmonis antara kehendak bebas individu dengan kehendak bebas semua yang lain. Dari sinilah mengalir prinsip selanjutnya, yaitu *freedom from arbitrary and unreasonable exercise of the power and authority*. Konsep “*equality*” mengandung makna yang abstrak dan formal (*abstract-formal equality*) dan dari sini mengalir prinsip “*one man one vote*”.

Atas dasar demokratis, *rechstaat* dikatakan sebagai “negara kepercayaan timbal balik (*de staat ban het wederzijds vertrouwen*), yaitu kepercayaan dari rakyat pendukungnya bahwa kekuasaan yang diberikan tidak akan disalahgunakan dan kepercayaan dari penguasa bahwa dalam batas kekuasaannya dia mengharapkan kepatuhan dari rakyat pendukungnya.⁷

Asas-asas demokratis yang melandasi *rechstaat*, menurut SW Couwenberg meliputi 5 asas, yaitu:⁸

1. Asas hak-hak politik (*het beginsel van de politieke grondrechten*);
2. Asas mayoritas;
3. Asas perwakilan;
4. Asas pertanggungjawaban;
5. Asas publik (*openbaarheidsbeginself*).

Atas dasar sifat-sifat tersebut, yaitu liberal dan demokratis, ciri-ciri *rechstaat* adalah:

⁷ *Ibid*, hlm. 84

⁸ *Ibid*

1. Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
2. Adanya pembagian kekuasaan negara, yang meliputi: kekuasaan pembuatan undang-undang yang ada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas yang tidak hanya menangani sengketa antara individu rakyat tetapi juga antara penguasa dan rakyat, dan pemerintah yang mendasarkan tindakannya atas undang-undang (*wetmatig bestuur*);
3. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat (*vrijheidsrechten van de burger*).

Ciri-ciri di atas menunjukkan dengan jelas bahwa ide sentral daripada *rechstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas dasar prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya undang-undang dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung kepada penyalahgunaan kekuasaan, berarti pemeriksaan terhadap kebebasan dan persamaan. Dengan adanya kekuasaan pembuatan undang-undang yang dikaitkan dengan parlemen dimaksudkan untuk menjamin bahwa hukum yang dibuat adalah atas kehendak rakyat, dengan demikian hukum tersebut tidak akan memperkosa hak-hak rakyat, tetapi dikaitkan dengan asas mayoritas, kehendak rakyat diartikan sebagai kehendak golongan mayoritas.

Untuk mengetahui sebuah pemerintahan negara itu menjalankan sistem demokrasi atau tidak demokrasi, beberapa indikator ditunjukkan para ahli

sebagai ukuran untuk disebut demokratis. Lyman Tower Sargent, memberikan poin-poin kunci sebagai unsur-unsur demokrasi, yaitu:⁹

1. *Citizen involvement in political decision making;*
2. *Some degree of equality among citizens;*
3. *Some degree of liberty or freedom granted to or retained by citizens;*
4. *A system of representation;*
5. *An electoral system majority role.*

Kemudian hasil konferensi “*International Commission of Jurist*” di Bangkok pada tahun 1965 menekankan bahwa di samping hak-hak politik bagi rakyat harus diakui pula adanya hak-hak sosial dan ekonomi, sehingga perlu dibentuk standar-standar dasar sosial ekonomi. Komisi ini dalam konferensi tersebut juga merumuskan syarat-syarat (ciri-ciri) pemerintahan yang demokratis di bawah *Rule of Law* (yang dinamis, baru) sebagai berikut:¹⁰

1. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
3. Pemilihan umum yang bebas;
4. Kebebasan menyatakan pendapat;
5. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
6. Pendidikan kewarganegaraan.

Selain itu Robert Gettel dalam Isyawara F juga mencoba membutiri isi kandungan demokrasi sebagai berikut:¹¹

1. Bentuk pemerintahannya didukung oleh persetujuan umum (*general consent*)
2. Hukum yang berlaku dibuat oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui referendum atau pemilihan umum

⁹ Lyman Tower Sargent, 1984, *Contemporary Political Ideologies*, The Dorsey Press., Chicago, hlm. 123

¹⁰ *Ibid*

¹¹ Isyawara F., t.t, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta Angkasa, Bandung, hlm. 65

3. Kepala negara dipilih secara langsung atau tidak langsung melalui pemilihan umum dan bertanggung jawab kepada dewan legislatif
4. Hak pilih aktif diberikan kepada sebagian besar rakyat atas dasar kesederajatan
5. Jabatan-jabatan pemerintahan harus dapat dipangku oleh segenap lapisan masyarakat.

Sementara itu Baron de Montesqieu (1689-1755) asal Perancis dalam Moh. Mahfud MD,¹² juga menyatakan bahwa untuk tegaknya negara demokrasi perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam organ-organ legislatif, eksekutif dan yudikaif. Dari pembagian kekuasaan-kekuasaan itu ke dalam tiga pusat kekuasaan, oleh Immanuel Kant kemudian diberi nama Trias Politica (tri = tiga, As = poros (pusat), politika = kekuasaan) atau tiga pusat/poros kekuasaan negara.

Robert A Dahl dalam Masykuri Abdillah menunjukkan tujuh aspek yang harus ada dalam sistem demokrasi, yaitu:¹³

1. Kontrol rakyat atas keputusan pemerintahan;
2. Para pejabat dipilih melalui pemilihan yang teliti dan jujur;
3. Semua orang dewasa mempunyai hak untuk memilih dalam pemilihan pejabat;
4. Semua orang dewasa mempunyai hak untuk mencalonkan diri untuk jabatan-jabatan di pemerintahan;
5. Rakyat mempunyai hak untuk menyuarakan pendapat tanpa ancaman hukuman;
6. Rakyat mempunyai hak untuk mendapat sumber-sumber informasi alternatif;
7. Untuk meningkatkan hak-hak mereka rakyat juga mempunyai hak untuk membentuk lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi yang *relatif independen*.

Di samping prinsip-prinsip demokrasi menurut konsep Barat seperti diuraikan di atas, Muhammad Tahir Azhari memperkenalkan teori nomokrasi

¹² Moh. Mahfud MD, 1993, *Demokrasi dan Kostitusi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 25

¹³ Masykuri Abdillah, 1999, *Demokrasi di Persimpangan Makna, Respons Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi (1966-1993)*, PT Tiara Wacana, Yogyakarta, hlm. 79

Islam sebagai suatu negara hukum yang mengandung prinsip umum yang merupakan indikator demokrasi pula, yaitu:¹⁴

1. Prinsip kekuasaan sebagai amanah;
2. Prinsip musyawarah (musyawarat);
3. Prinsip keadilan;
4. Prinsip kesamaan;
5. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
6. Prinsip peradilan bebas;
7. Prinsip perdamaian;
8. Prinsip kesejahteraan;
9. Prinsip ketaatan rakyat.

Tentang hubungan Islam dan demokrasi ini oleh beberapa sarjana muslim dibahas dalam dua pendekatan: normatif dan empiris. Pada dataran normatif dibahas soal nilai-nilai demokrasi dari sudut pandang ajaran Islam. Sementara pada dataran empiris mereka menganalisis implementasi demokrasi di dalam praktek politik dan ketatanegaraan.

Menurut Syafi'i Ma'arif, pada dasarnya syura merupakan gagasan politik utama dalam Al-Qur'an. Jika konsep syura itu ditransformasikan ke dalam kehidupan modern sekarang ini, maka sistem politik demokrasi adalah lebih dekat dengan cita-cita politik Qur'an, sekalipun ia tidak selalu identik dengan praktek demokrasi barat.¹⁵

Moh. Iqbal dalam M. Syafi'i Anwar, berpendapat bahwa sekalipun demokrasi barat itu bukannya tanpa cacat, ia menerima demokrasi sebagai sistem politik. Bahkan ia menganggap bahwa demokrasi sebagai aspek terpenting dari cita-cita politik Islam. Kritik Iqbal terhadap demokrasi

¹⁴ Muhammad Tahir Azhari, 1992, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, hlm. 165

¹⁵ Syafi'i Ma'arif, 1985, *Islam dan Masalah Kenegaraan*, LP3ES, Jakarta, hlm. 54

bukanlah dari aspek normatifnya, tetapi dari aspek pelaksanaannya. Lebih lanjut Iqbal menyatakan bahwa:¹⁶

Demokrasi sering dipakai untuk menutupi begitu banyak ketidakadilan di samping dipakai sebagai alat imperialisme dan kapitalisme untuk menghisap rakyat jajahannya. Namun dengan cacat seperti itu tidak ada alasan bagi umat Islam untuk menolak demokrasi. Kohesi antara Islam dan Demokrasi terletak pada prinsip persamaan (*equality*) yang dalam Islam dimanifestasikan oleh tauhid sebagai gagasan kerja (*a working idea*) dalam kehidupan sosio politik umat Islam. Hakikat tauhid sebagai suatu gagasan kerja ialah persamaan, solidaritas dan kebebasan.

Sementara itu Fazlur Rahman yang menelaah hubungan konsep syura dengan demokrasi melihat kedua institusi itu secara organik ada hubungannya dengan perintah-perintah Al-Qur'an, di samping diambilkan dari warisan sejarah selama periode Nabi SAW dan Khulafa'al Rasyidin. Fazlur Rahman berpendapat bahwa:¹⁷

Institusi semacam syura telah ada pada masyarakat Arab pra Islam. Waktu itu para pemuka suku atau kota menjalankan urusan bersama melalui permusyawaratan. Institusi inilah yang kemudian didemokrasikan oleh Al-Qur'an yang menggunakan istilah nadi atau syura. Selanjutnya Rahman memperkuat teorinya dengan tinjauan historis konsep syura dalam sejarah Islam, yakni dengan menunjuk pertemuan di Balai Sa'edah segera setelah Nabi Muhammad SAW wafat. Rahman melihat kejadian itu sebagai pelaksanaan prinsip syura yang pertama.

Dengan berpihak pada pandangan dua pemikir terkemuka itu, Syafi'i merasa yakin dan tidak mempunyai hambatan apapun dalam menerima sistem politik demokrasi. Syafi'i juga merasa tidak perlu mempersoalkan bentuk

¹⁶ M. Syafi'i Anwar, 1995, *Pemikiran dan Aksi Islam Indonesia, Sebuah Kajian Politik Tentang Cendekiawan Muslim Orde Baru*, Paramadina, Jakarta, hlm. 146

¹⁷ *Ibid*

demokrasi macam apa dan dari mana asalnya, apakah demokrasi barat atau lainnya tidak jadi soal yang penting prinsip syura benar-benar dijalankan.¹⁸

Diharapkan bahwa ukuran-ukuran tersebut di atas diberlakukan sama terhadap semua rakyat tanpa diskriminasi dalam bentuk apapun atau manifestasi yang bagaimanapun. Karena itu rumusan dan rincian elemen-elemen atau indikator-indikator demokrasi seperti di atas, pada hakikatnya menunjukkan bahwa suatu pemerintahan negara itu sesungguhnya dibangun oleh rakyat dan untuk rakyat untuk menjaga dan melindungi rakyat. Dan apabila prinsip-prinsip ala Barat itu dipadukan dengan prinsip-prinsip Islam di atas, maka akan didapatkan demokrasi yang hakiki, demokrasi dengan irama kebebasan, kesamaan (*equality*) dan kedamaian yang berkemanusiaan dan beradab.

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

¹⁸ *Ibid*

pemerintahan (bupati, walikota, gubernur), sistem hubungan tanggungjawab antara badan perwakilan dengan penyelenggara pemerintahan, dan lain sebagainya.¹⁹ 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. Yang terjadi adalah suasana sentralisasi. Daerah-daerah dibuat sangat tergantung kepada pusat, baik 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.

B. Tugas, Fungsi dan Kedudukan Lembaga Perwakilan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 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

¹⁹ Bagir Manan, 2004, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, hlm. 60

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. 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.²⁰

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

²⁰ *Ibid*, hlm. 61

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 154 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 menetapkan bahwa:

DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang:

- a. membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota;
- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota;
- d. memilih bupati/wali kota;
- e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian.
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah;
- j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan

Dalam menjalankan tugas dan wewenang sebagaimana maksud Pasal 154 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, dalam Pasal 161 UU No. 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa:

Anggota DPRD kabupaten/kota berkewajiban:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan;
- e. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f. menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- g. menaati tata tertib dan kode etik;
- h. menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- i. menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
- j. menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- k. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Untuk melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud Pasal 154 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, dalam Pasal 160 UU No. 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa:

Anggota DPRD kabupaten/kota mempunyai hak:

- a. mengajukan rancangan Perda Kabupaten/Kota;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;
- f. imunitas;
- g. mengikuti orientasi dan pendalaman tugas;
- h. protokoler; dan
- i. 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. 23 Tahun 2014, 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 perumusan 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 bertanggung jawab 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:

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 100 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 diatur tugas dan wewenang DPRD untuk melaksanakan pengawasan terhadap:

1. Pelaksanaan Perda provinsi dan peraturan gubernur;
2. Pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi; dan

3. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan

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.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan, DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Pengertian “berkedudukan sejajar” dan menjadi “mitra” ini dipahami beraneka macam, 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.

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 berlakunya hubungan atasan-bawahan. Dengan demikian yang dikenal adalah hubungan koordinatif atau kerja sama, dan bukan hubungan subordinatif. 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 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 antara DPRD dengan Pemda pada tahap operasionalisasi kebijakan yang telah disepakati bersama, tetap saja

dimungkin 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.

C. Hak Inisiatif DPRD

DPRD sebagai salah satu lembaga atau badan perwakilan rakyat di daerah, di mana di dalamnya dilakukan berbagai aktivitas oleh sekelompok orang yang dipercayai melalui suatu mekanisme pemilihan, sehingga mencerminkan struktur dan sistem pemerintahan demokratis di daerah, maka secara formal lembaga ini memiliki hak, wewenang dan kewajiban di dalam mengemban tugas sebagai wakil rakyat.

Khusus mengenai hak Inisiatif atau hak untuk mengajukan usul Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) merupakan salah satu hak yang dimiliki oleh anggota DPRD untuk melaksanakan fungsinya dalam bidang legislasi. Karena kekuasaan legislasi DPRD merupakan inti kedaulatan rakyat, maka semua badan perwakilan rakyat (DPR RI, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota) mempunyai Hak Inisiatif dalam pembuatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan lingkup kewenangannya. Hak

inisiatif yaitu hak DPR untuk mengajukan usul Rancangan Undang-Undang Dasar (RUU) atau Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang biasanya datang dari pemerintah atau presiden.

Secara umum peran dan fungsi yang diemban oleh lembaga legislatif daerah sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 dapat dirumuskan ke dalam 4 (empat) fungsi, yakni fungsi perwakilan, legislasi, anggaran dan pengawasan. Diantara fungsi tersebut yang perlu untuk diuraikan lebih mendalam adalah fungsi legislasi.

Menurut Saldi Isra telah terjadi pergeseran fungsi legislasi dari pemegang kekuasaan eksekutif bergeser kepada pemegang kekuasaan legislatif.²¹ Dasar lahirnya fungsi legislasi adalah dengan mengikuti kelaziman teori-teori ketatanegaraan pada umumnya, di mana fungsi utama lembaga perwakilan rakyat/ parlemen adalah di bidang legislasi. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh wakil rakyat melalui parlemen, yaitu (i) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga Negara, (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga Negara, dan (iii) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara Negara. Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga Negara sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.²² Secara umum juga bisa disebutkan bahwa fungsi regulasi yang berada di tangan pejabat negara,

²¹ Saldi Isra, 2013, *Hubungan Presiden dan DPR*, Jurnal Konstitusi Vol.10, Nomor 3 September 2013, Terakreditasi, ISSN 1829-7706, hlm. 405

²² Jimly Assiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 32

termasuk yang ditangan pemerintah, bersumber dari kewenangan legislasi yang ada di tangan DPR.²³

Fungsi legislasi merupakan suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak (*stakeholders*), untuk menetapkan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan.²⁴ Fungsi legislasi bermakna penting dalam beberapa hal berikut:

1. Menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah;
2. Dasar perumusan kebijakan publik di daerah;
3. Sebagai kontrak sosial di daerah;
4. Pendukung Pembentukan Perangkat Daerah dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah.

Melalui fungsi legislasi ini sesungguhnya menempatkan DPRD pada posisi yang sangat strategis dan terhormat, karena DPRD ikut menentukan keberlangsungan dan masa depan daerah. Hal ini juga harus dimaknai sebagai amanah untuk memperjuangkan dan meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Fungsi legislasi adalah suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan pihak pemangku kepentingan (*stakeholders*), untuk menetapkan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Oleh karena itu fungsi ini dapat mempengaruhi karakter dan profil daerah melalui peraturan daerah sebagai produknya. Di samping itu, sebagai produk hukum daerah, maka peraturan daerah merupakan komitmen bersama para pihak pemangku

²³ Jimly Asshidiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm.152

²⁴ H.A. Kartiwa, 2006, *Good Local Governance : Membangun Birokrasi Pemerintah yang Bersih dan Akuntabel*, Makalah

kepentingan daerah yang mempunyai kekuatan paksa. Dengan demikian fungsi legislasi mempunyai fungsi yang sangat penting untuk menciptakan keadaan masyarakat yang diinginkan maupun sebagai pencipta keadilan sosial bagi masyarakat.²⁵

D. Peraturan Daerah

Salah satu fungsi DPRD yang sangat penting dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi luas di daerah adalah fungsi legislasi. Dalam melaksanakan fungsi legislasi, DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya adalah hak mengajukan rancangan peraturan daerah dan hak mengadakan perubahan atas Raperda atau implementasi dari fungsi legislasi harus ditindaklanjuti dengan peraturan daerah. Dibentuknya peraturan daerah sebagai bahan pengelolaan hukum di tingkat daerah guna mewujudkan perangkat-perangkat peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan pemerintahan daerah serta sebagai penampung aspirasi masyarakat yang berkenaan dengan hal tersebut.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sampai dengan amandemen yang terakhir adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah yang memisahkan DPRD dari pemerintah daerah, dimaksudkan untuk menempatkan DPRD sebagai mitra eksekutif dalam menjalankan

²⁵ Mulyanto, 2013 “*Supremasi Keadilan Substantif dalam Pemilukada Ulang Kabupaten Pati*”(Studi Keputusan MK No.82/PHPU.D-IX/2011), Jurnal Konstitusi Vol II No 1 September 2013, P3KHAM LPPM Universitas Sebelas Maret kerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 51

pemerintahan dan pembangunan di daerah. Dalam hal ini DPRD sebagai badan legislatif mempunyai kedudukan yang sederajat dan menjadi mitra pemerintahan daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan unsur penyelenggara pemerintah daerah, sehingga DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Selain itu, DPRD mempunyai tugas dan wewenang yang diatur dalam Pasal 366 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, hal yang sama juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan yang terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang.

Fungsi legislasi sebagai amanat undang-undang yang harus dilaksanakan oleh DPRD diwujudkan dengan membentuk peraturan daerah bersama bupati/walikota. Pelaksanaan fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan peraturan daerah dapat dilihat dari terlaksana atau tidaknya hak inisiatif DPRD dan hak mengadakan perubahan terhadap Rancangan peraturan daerah. Pasal 42 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Hal ini berarti DPRD harus lebih berperan aktif dalam membentuk peraturan daerah. Dalam penjelasan Pasal 42 ayat (1) huruf a

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merumuskan bahwa yang dimaksud dengan membentuk adalah termasuk pengajuan rancangan peraturan daerah oleh DPRD.

Dalam era otonomi daerah peran DPRD sangat besar sekali. Hal ini disebabkan DPRD mempunyai hak inisiatif untuk membuat Peraturan Daerah (Perda). Sesuai dengan fungsinya maka ketika DPRD menjadi penjelmaan rakyat maka sangat tepat kiranya hak inisiatif itu berada di tangannya. Karena itu Undang-Undang merupakan penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat. Dengan demikian rakyat akan sangat dengan mudah menyalurkan aspirasinya dalam berbagai permasalahan kepada DPRD. Karena Negara Republik Indonesia menganut negara hukum maka aspirasi masyarakat itu nantinya di daerah akan dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda).

Persoalannya sekarang adalah sejauhmana pihak legislatif bisa menggunakan hak inisiatif tersebut secara optimal. Hal ini dikarenakan secara empiris ternyata hak inisiatif tidak banyak digunakan, di mana selama ini lahirnya perda justru lebih banyak diajukan pihak eksekutif (Gubernur/Bupati/Walikota). Pemiaraan terhadap masalah ini jelas akan menurunkan kredibilitas lembaga legislatif.

Pelaksanaan fungsi beserta peranan DPRD di Indonesia merupakan implementasi dari keadaan sistem politik dan pemerintahan yang dianut oleh Indonesia sekarang yakni demokrasi, dengan meletakkan wakil-wakil yang dipilih secara langsung untuk memperjuangkan nasib yang diwakili melalui kebijakan-kebijakan publik berupa Perda. Perda merupakan manifestasi dari

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi disesuaikan dengan kondisi dan kepentingan masyarakat di daerah. Pemerintah daerah mempunyai tugas untuk menampung aspirasi masyarakat daerah untuk kemajuan dan kemaslahatan masyarakat di daerah disesuaikan dari peraturan perundang-undangan di atasnya karena berhasilnya pemerintah daerah dalam konteks demokrasi dan otonomi daerah dewasa ini dapat dilihat dari bagaimana pemerintah daerah mampu menampung keinginan masyarakat untuk ditransformasikan dan diformulasikan menjadi kebijakan publik berupa perda yang berpihak pada masyarakat daerah.

Dilihat dari aspek otonomi daerah dewasa ini, peran pemerintah daerah semakin memegang peranan yang sangat penting untuk menciptakan kondisi yang diinginkan masyarakat daerah. Disebutkan dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 materi muatan Peraturan Daerah Provinsi berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah.

Pembuatan peraturan daerah merupakan bagian dari fungsi yang diberikan oleh undang-undang kepada DPRD untuk menciptakan produk hukum berdasarkan keinginan dan kebutuhan hukum masyarakat di daerah serta direncanakan secara matang di awal tahun. Pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Pasal 32, sebelum menyusun peraturan daerah, DPRD dan pemerintah daerah merencanakan sebuah program legislasi daerah yang dijelaskan dalam Pasal 33, prolegda memuat program pembentukan peraturan daerah Provinsi dengan

judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Kekuatan utama DPRD dalam fungsi legislasi dalam penyusunan peraturan daerah menjadi suatu hal yang sangat penting mengingat pula bahwa anggota DPRD merupakan hasil pemilihan langsung oleh rakyat (*konstituen*) di daerah pemilihan (Dapil) masing-masing sehingga diharapkan dapat menyalurkan aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Hal ini dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 35 (d), penyusunan daftar ranperda provinsi disusun berdasarkan aspirasi masyarakat daerah yang menjadi domain anggota DPRD.

Peranan DPRD dalam menciptakan peraturan daerah dapat dilakukan dengan leluasa dengan mempertimbangkan kebutuhan hukum masyarakat daerah karena dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 60 ayat (1) anggota DPRD dapat mengajukan ranperda dalam hal ini, inisiatif anggota DPRD perseorangan pun dapat membuat Ranperda selain diajukan oleh komisi maupun gabungan komisi. Jadi dapat dilihat bahwa peraturan telah mendukung agar anggota DPRD dapat lebih memaksimalkan peran perwakilan dalam legislasi dengan cermat dan cepat untuk menangkap aspirasi publik yang dituangkan dalam peraturan daerah.

Pelaksanaan fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan Perda bisa dilihat dari terlaksana atau tidaknya hak legislasi yang dimiliki oleh DPRD dalam pembuatan Perda, yaitu hak inisiatif DPRD dan hak mengadakan perubahan terhadap Rancangan Perda. Pelaksanaan fungsi legislasi dalam

pembentukan Perda merupakan pekerjaan bersama antara DPRD dan Pemerintahan Daerah. Keduanya mempunyai peranan dalam pembentukan Perda, di mana inisiatif pembentukan Perda dapat berasal dari Kepala Daerah atau DPRD. Sedangkan dalam pembahasannya memerlukan persetujuan bersama antara kedua pihak. Kemudian Rancangan Perda yang telah disetujui bersama tersebut ditetapkan oleh Kepala Daerah menjadi Perda. Agar memiliki kekuatan mengikat, maka Perda tersebut diundangkan dalam Lembaran Daerah yang pelaksanaannya dilakukan oleh Sekretaris Daerah.

Peran legislasi DPRD mulai dilakukan pada tahap penyusunan Rancangan Perda (inisiatif DPRD) dan dalam proses pembahasannya bersama eksekutif, hal ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pada Bagian kelima Pasal 39. DPRD mempunyai wewenang dalam proses pembahasan Rancangan Perda tersebut, karena dalam hal ini DPRD mempunyai tugas membahas, memusyawarahkan dan menyetujui lahirnya suatu Perda.

Kemampuan sumberdaya manusia anggota DPRD sangat menentukan bermutu tidaknya Perda yang dihasilkan, di mana dalam proses pembahasan ini memberikan kesempatan bagi setiap anggota DPRD untuk menyuarakan hal-hal yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat dan menuangkannya ke dalam Rancangan Perda yang lagi di bahas.

Kurangnya pelaksanaan fungsi legislasi DPRD dalam menggunakan inisiatifnya untuk mengajukan Rancangan Perda ini karena keterbatasan kemampuan dan inisiatif yang dimiliki oleh Dewan itu sendiri. Seharusnya

DPRD pro aktif untuk menggunakan inisiatifnya untuk menyusun Rancangan Perda. Apalagi setelah adanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang baru, yang memberikan kewenangan membentuk Perda kepada Dewan. Hanya Perda yang mengatur kebutuhan Dewan sendiri seperti Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD, yang diajukan oleh Dewan.

Hal ini menunjukkan bahwa Sistem Pemerintahan Daerah yang terlalu sentralistis sebelumnya, masih terasa akibatnya terhadap kinerja Dewan di era reformasi, karena adanya kecenderungan DPRD untuk menyerahkan kepada pihak eksekutif guna mengusulkan Rancangan Perda. Hal ini seharusnya disadari oleh Dewan, bahwa dengan adanya keseimbangan kedudukan antara Dewan dengan eksekutif, seharusnya ada pula keseimbangan terhadap Perda yang diusulkan oleh DPRD dengan yang diusulkan oleh eksekutif.

E. Pengaturan Pemerintahan 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 kerusuhan 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).²⁶

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 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 (*over lapping*) dan saling

²⁶ SH. Sarundajang, 2002, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 16

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.²⁷

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 dipegang oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah tidak memiliki keleluasaan dalam menyelenggarakan rumah tangganya, sekaligus menggali potensi-potensi yang ada sebagai penunjang pendapatan asli daerah.

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

²⁷ *Ibid*, hlm. 18

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. 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 kalaupun 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.²⁸

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 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*).²⁹

Untuk menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan-lingkungan jabatan, harus ada pemangku jabatan yaitu pejabat (*ambtsdrager*). Pemangku jabatan menjalankan pemerintahan, karena itu

²⁸ *Ibid*, hlm. 21

²⁹ Bagir Manan, 2004, *Op. Cit*, hlm. 101

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 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.

Kalau dilihat dari kekuasaan pemerintahan daerah otonom, maka pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok:³⁰

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

³⁰ *Ibid*, hlm. 103

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:³¹

³¹ Ni'matul Huda, 2005, *Otonomi Daerah, Filosofi Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 20-23

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 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, kampong, 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)).

F. Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kepala Daerah adalah Pemerintahan Daerah yang dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis terhadap Kepala Daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan rakyat Daerah, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokratis dalam Undang-undang ini dilakukan oleh rakyat

secara langsung. Kepala Daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah dan Perangkat Daerah.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratannya dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang memperoleh sejumlah kursi tertentu dalam DPRD dan atau memperoleh dukungan suara dalam Pemilu Legislatif dalam jumlah tertentu.

Susunan dan kedudukan DPRD yang mencakup keanggotaan, pimpinan, fungsi, tugas, wewenang, hak, kewajiban, penggantian antar waktu, alat kelengkapan, protokoler, keuangan, peraturan tata tertib, larangan dan sanksi, diatur tersendiri di dalam undang-undang mengenai susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal-hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang tersebut dan yang masih memerlukan pengaturan lebih lanjut baik yang bersifat penegasan maupun melengkapi diatur dalam undang-undang ini.

Agar penyelenggaraan pemilihan dapat berlangsung dengan baik, maka DPRD membentuk panitia pengawas. Kewenangan KPUD provinsi, kabupaten dan kota dibatasi sampai dengan penetapan calon terpilih dengan berita acara yang selanjutnya KPUD menyerahkan kepada DPRD untuk diproses pengusulannya kepada pemerintah guna mendapatkan pengesahan.

Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintahan di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota.

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Menurut pandangan MPR sebagaimana tercermin dalam ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 bahwa penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional belum dilaksanakan secara proporsional sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan pemeratan.

Menurut ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi, sedangkan pengertian Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif

daerah dan DPRD sebagai badan legislatif daerah. DPRD dipisahkan 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 menjadi kebijakan daerah dan melakukan fungsi pengawasan. Jadi dengan demikian DPRD sebagai badan legislatif daerah bukan merupakan bagian dari Pemerintah Daerah tapi DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat di daerah sebagai wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.

Perubahan fundamental dengan dipisahkannya lembaga eksekutif daerah dengan lembaga legislatif daerah dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab dimaksudkan sebagai upaya mewujudkan demokrasi dan demokratisasi yang merupakan intisari dari agenda reformasi. Kepada Pemerintah Daerah diberikan fungsi-fungsi implementasi kebijakan publik yang meliputi aspek pelayanan, perlindungan, dan pemberdayaan masyarakat, sedangkan kepada DPRD diberikan fungsi-fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas kepala daerah. Jadi dengan pemisahan ini, pelaksanaan fungsi-fungsi Pemerintah Daerah dan institusi politik diharapkan dapat berlangsung secara transparan dan akuntabel.³²

³² Bambang Yudoyono, 2001, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 49

Substansi sasaran vital yang ingin dicapai melalui pembahasan sistem pemerintahan daerah ini adalah:³³

1. Pembangunan sistem, iklim dan kehidupan politik yang demokratis
2. Penciptaan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa serta bernuansa desentralisasi
3. Pemberdayaan masyarakat agar mampu berperan serta secara optimal dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah
4. Penegakan supremasi hukum.

Berdasarkan bentuk dan susunan pemerintahan daerah sebagaimana telah diuraikan di atas, terdapat pembagian kekuasaan antara birokrasi publik dengan institusi politik. Birokrasi publik dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah yang terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat daerah otonom sebagai lembaga eksekutif daerah. Sementara itu, institusi politik adalah DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat (legislatif) daerah yang keanggotaannya dipilih melalui pemilihan umum.

Pemerintah Daerah adalah implementator kebijakan publik yang mengemban tugas dan fungsi-fungsi pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan masyarakat. Selain itu, dengan diberikannya kewenangan yang luas kepada daerah, Pemerintah Daerah di masa-masa mendatang juga mengemban fungsi-fungsi manajemen pemerintahan di daerah sejak dari perencanaan. pemerintahan di masa mendatang adalah pemerintahan yang cerdas, yang mampu menerjemahkan kebijakan kebijakan publik ke dalam langkah-langkah operasional yang kreatif dan inovatif dengan orientasi pada kepentingan masyarakat.

³³ Rozali Abdullah, 2000, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai Suatu Alternatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 23

Di sisi lain, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah mengemban fungsi-fungsi penyusunan dan penetapan kebijakan publik (legislatif), anggaran (*budgeting*), dan pengawasan (*controlling*). Terhadap lembaga ini rakyat yang diwakilinya dapat berharap agar aspirasi yang disuarakan dapat diserap dan diakomodasi dalam kebijakan publik, diperjuangkan hak-haknya dan dibela kepentingannya dari kemungkinan tindakan semena-mena yang merugikan. Di samping fungsi-fungsi tersebut, kepada DPRD juga diberikan sejumlah hak, tugas dan wewenang yang sangat luas.

Secara teoritik, pelaksanaan fungsi-fungsi beserta hak, tugas dan wewenang DPRD secara efektif hanya mungkin dilakukan oleh para anggotanya yang mempunyai kualitas yang memadai. Hal ini tidak cukup hanya memiliki pengalaman di bidang sosial kemasyarakatan dan politik saja, melainkan juga harus memiliki pengetahuan dan ketrampilan yang berkaitan dengan substansi bidang tugas lembaga legislatif yang menjadi tanggung jawabnya.

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota. Pembentukan daerah tersebut ditetapkan dengan Undang-Undang (Pasal 4 ayat (1)). Selanjutnya Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa pembentukan daerah harus memenuhi syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan. Syarat administratif untuk provinsi meliputi

adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD Provinsi induk dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri, sedangkan syarat administratif untuk kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD Provinsi dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri.

Syarat teknis meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Selanjutnya sebagai syarat fisik meliputi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan 4 (empat) kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan.

G. Asas-Asas Pemerintahan 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 23 Tahun 2014 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 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa:

Penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

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

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 (*zelfstanding*), bersifat otonomi (teritorial ataupun fungsional).³⁴

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.

³⁴ Ni'matul Huda, 2005, *Op. Cit.*, hlm. 85

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.³⁵

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.³⁶

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:³⁷

- (i) sejumlah para pejabat pusat dan birokrasi pusat mendukung desentralisasi dan organisasi-organisasi yang diserahi tanggung jawab;
- (ii) sejauh mana 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

³⁵ *Ibid*, hlm. 86

³⁶ Bagir Manan, 2004, *Op. Cit.*, hlm. 40

³⁷ Ni'matul Huda, 2005, *Op. Cit.*, hlm. 90

pembuatan keputusan dan manajemen; (iv) sejauh mana sumber daya keuangan, manusia dan fisik tersedia bagi organisasi-organisasi yang disertai tanggung jawab.

Dalam rangka penyelenggaraan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 13 menegaskan, bahwa:

- (1) Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.
- (2) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:
 - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
 - e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.
- (3) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah:
 - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
 - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
 - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
 - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.
- (4) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:
 - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
 - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;

- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

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.³⁸

1. *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.
2. *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.
3. *Keamanan*: mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya.
4. *Moneter*: mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya.

³⁸ *Ibid*, hlm. 97

5. *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.
6. *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 23 Tahun 2014, kewenangan pemerintahan lebih diperjelas lagi yang menegaskan, 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.

Pada akhir tahun 1978 asas itu dikembangkan lebih rinci oleh Crincele Roy dan Koentjoro Poerbopranoto menjadi sebagai berikut:

1. Asas Kepastian hukum (*principle of legal security*)
2. Asas Keseimbangan (*principle of proportionality*)
3. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*)
4. Asas Motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintahan (*principle of Motivation*)
5. Asas Tidak menyalahgunakan kewenangan (*principle of non misuse of competence*).
6. Asas Kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle equality*).
7. Asas Permainan yang layak (*principle of fair play*).
8. Asas Keadilan dan kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*).
9. Asas Menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*).
10. Asas Memaksakan akibat-akibat keputusan yang bebal (*principle of undoing the consequences of unnull decision*).
11. Asas Perlindungan terhadap pandangan hidup pribadi (*principle of protecting the personal way of live*).
12. Asas Kebijaksanaan (*principle of sapiently*).
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Asas-asas di atas oleh De Haan, Durpsteen dan Fernhout (1986) dikelompokkan dalam kelompok yang bersifat formal dan bersifat material. Yang bersifat formal ialah yang berkenaan dengan cara-cara pengambilan keputusan, ini meliputi asas kecermatan, *fair play* dan pemberian motivasi. Yang termasuk kelompok material atau substansial adalah kepastian hukum, asas persamaan, asas larangan kesewenangan-wenangan, larangan penyalahgunaan kewenangan. Asas kecermatan juga dimasukkan lagi dalam kelompok ini yaitu yang mengenai isi dari keputusan.

Ada beberapa asas seperti diungkapkan di atas yang penting diketahui dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (patut):

1. Asas persamaan berarti bahwa hal-hal yang sama harus diperlakukan sama, di samping sebagai salah satu asas hukum yang paling mendasar dan berakar pada kesadaran hukum, asas ini merupakan suatu asas yang hidup dengan kuat dalam lingkungan administrasi. Berfungsinya prosedur yang benar adalah lanjutan dari asas persamaan
2. Asas kepercayaan termasuk ke dalam asas-asas hukum yang paling mendasar dalam hukum publik dan hukum perdata. Di dalam hukum pemerintahan dianut sebagai asas bahwa harapan-harapan yang ditimbulkan sedapat mungkin harus dipenuhi. Asas ini terutama penting sebagai dasar bagi arti yuridis dari janji-janji, keterangan-keterangan, aturan-aturan kebijaksanaan dan bentuk-bentuk rencana (yang tidak diatur dengan undang-undangan).
3. Asas kepastian hukum, memiliki dua aspek yang satu lebih bersifat hukum material yang lain masih bersifat formal. Aspek hukum material terkait

pada asas kepercayaan. Dalam banyak keadaan asas kepastian hukum menghalangi badan pemerintahan yang menarik kembali suatu keputusan atau mengubahnya agar tidak merugikan yang berkepentingan.

Dalam praktek dapat dipakai patokan bahwa suatu izin, persetujuan, pembayaran atau subsidi yang telah diberikan tidak dapat ditarik kembali kecuali dengan benar-benar mengingat memperhatikan hal-hal di bawah ini:

- a. Asas kepastian hukum tidak menghalangi penarikan atau perubahan suatu keputusan, bila sesudah sekian waktu dipaksa oleh perubahan keadaan atau pendapat.
 - b. Penarikan kembali atau perubahan juga mungkin bila keputusan yang menguntungkan didasarkan pada kekeliruan asal saja kekeliruan itu dapat diketahui oleh yang berkepentingan.
 - c. Penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan bila yang berkepentingan dengan memberikan keterangan yang tidak benar atau tidak lengkap telah ikut menyebabkan terjadinya keputusan yang keliru.
 - d. Penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan bila syarat-syarat atau ketentuan-ketentuan yang dikaitkan pada suatu keputusan yang menguntungkan tidak ditaati.
4. Asas kecermatan mengandung arti bahwa suatu ketetapan harus dipersiapkan dan diambil dengan cermat dan mensyaratkan agar badan pemerintahan sebelum mengambil suatu ketetapan seyogyanya meneliti

semua fakta yang relevan dan memasukkan pula semua kepentingan yang relevan ke dalam pertimbangannya.

5. Asas pemberian alasan berarti bahwa suatu ketetapan harus dapat didukung oleh alasan-alasan yang dijadikan dasarnya. Dapat dibedakan menjadi tiga sub varian:
 - a. Syarat bahwa suatu ketetapan harus diberi alasan.
 - b. Ketetapan harus memiliki dasar fakta yang teguh.
 - c. Pemberian alasan harus cukup dapat mendukung.
6. Larangan *detournement de pouvoir*. Sebagai asas umum pemerintahan yang baik dipandang pula aturan bahwa suatu wewenang tidak boleh digunakan untuk tujuan lain selain untuk mana ia diberikan. Aturan ini sebenarnya tidak memerlukan penjelasan lagi.

Asas lainnya yang muncul dan berkembang di permukaan adalah asas keterbukaan, Philipus M. Hadjon, Ten Berge dan Syahrhan Basah mengungkapkan bahan perbandingan dengan yang berlaku di Nederland berdasarkan pada Grondwet 1983 yang mewajibkan berlakunya asas keterbukaan. Asas ini dipandang sebagai konsekuensi logis dari penyelenggaraan pemerintahan negara yang berdasarkan hukum.

BAB III

MEKANISME PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH ISTIMEWA DIY NOMOR 2 TAHUN 2015 TENTANG TATA CARA PENGISIAN JABATAN, PELANTIKAN, KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR DIY OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DIY

A. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah di DIY

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Rio Kamal Syiefa, SH., M.Ap., M.Sc. selaku Kepala Sub Bagian Pembentukan Produk Hukum pada Bagian Pembentukan Produk Hukum Sekretariat Daerah DPRD DIY¹ diperoleh keterangan bahwa prosedur pembentukan Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) sama dengan prosedur pembentukan Peraturan Daerah (Perda) lainnya.

Masih menurutnya², Rancangan Perdais dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maupun dari Gubernur/Bupati/Walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur/Bupati dan DPRD menyampaikan rancangan Perdais dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perdais yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perdais yang disampaikan oleh Gubernur/Bupati/Walikota

¹ Wawancara dengan Rio Kamal Syiefa, SH., M.Ap., M.Sc., Kepala Sub Bagian Pembentukan Produk Hukum pada Bagian Pembentukan Produk Hukum Sekretariat Daerah DPRD DIY, pada tanggal 3 Mei 2016

² Wawancara dengan Rio Kamal Syiefa, SH., M.Ap., M.Sc., Kepala Sub Bagian Pembentukan Produk Hukum pada Bagian Pembentukan Produk Hukum Sekretariat Daerah DPRD DIY, pada tanggal 3 Mei 2016

dipergunakan sebagai bahan persandingan. Program penyusunan Perdais dilakukan dalam satu Program Legislasi Daerah, sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan satu materi Perdais.

Berdasarkan hasil wawancara tersebut³ diperoleh keterangan bahwa pembentukan Perdais yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang undangan sesuai ketentuan Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 yaitu sebagai berikut:

1. Kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
4. Dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
6. Kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk

³ Wawancara dengan Rio Kamal Syiefa, SH., M.Ap., M.Sc., Kepala Sub Bagian Pembentukan Produk Hukum pada Bagian Pembentukan Produk Hukum Sekretariat Daerah DPRD DIY, pada tanggal 3 Mei 2016

memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Di samping itu, menurut Rio Kamal Syiefa⁴ materi muatan Perdais harus mengandung asas-asas sebagai berikut:

1. Asas pengayoman, bahwa setiap materi muatan Perdais harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
2. Asas kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan Perdais harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi
3. Asas kebangsaan, bahwa setiap muatan Perdais harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
4. Asas kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan Perdais harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. Asas kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan Perdais senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesiadan materi muatan Perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
6. Asas bhinneka tunggal ika, bahwa setiap materi muatan Perdais harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
7. Asas keadilan, bahwa setiap materi muatan Perdais harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
8. Asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan Perdais tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.
9. Asas ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan Perdais harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
10. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan Perdais harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.
11. Asas lain sesuai substansi Perdais yang bersangkutan.

⁴ Wawancara dengan Rio Kamal Syiefa, SH., M.Ap., M.Sc., Kepala Sub Bagian Pembentukan Produk Hukum pada Bagian Pembentukan Produk Hukum Sekretariat Daerah DPRD DIY, pada tanggal 3 Mei 2016

Selanjutnya, masih menurut Rio Kamal Syiefa⁵ dikemukakan bahwa selain asas dan materi muatan di atas, DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menetapkan Perdais harus mempertimbangkan keunggulan lokal/daerah, sehingga mempunyai daya saing dalam pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat daerahnya.

Ditambahkan Rio Kamal Syiefa⁶ prosedur penyusunan Perdais adalah rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum daerah sejak dari perencanaan sampai dengan penetapannya. Proses penyusunan Perdais melibatkan Kasultanan dan Kadipaten. Adapun proses pembentukan Perdais terdiri dari 3 (tiga) tahap, yaitu:

1. Proses penyiapan rancangan Perdais yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan DPRD atau di lingkungan Pemda, terdiri penyusunan naskah akademik dan naskah rancangan Perdais.
2. Proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan pembahasan di DPRD.
3. Proses pengesahan oleh Gubernur/Bupati/Walikota dan pengundangan oleh Sekretaris Daerah.

Penjelasan dari ketiga tahap tersebut adalah sebagai berikut:

1. Proses penyiapan
 - a. Perdais Inisiatif Eksekutif, dilakukan tahapan kegiatan sebagai berikut:
 - 1) Usulan dari SKPD yang bersangkutan
 - 2) Rapat persiapan;
 - 3) Inventarisasi peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan;

⁵ Wawancara dengan Rio Kamal Syiefa, SH., M.Ap., M.Sc., Kepala Sub Bagian Pembentukan Produk Hukum pada Bagian Pembentukan Produk Hukum Sekretariat Daerah DPRD DIY, pada tanggal 3 Mei 2016

⁶ Wawancara dengan Rio Kamal Syiefa, SH., M.Ap., M.Sc., Kepala Sub Bagian Pembentukan Produk Hukum pada Bagian Pembentukan Produk Hukum Sekretariat Daerah DPRD DIY, pada tanggal 3 Mei 2016

- 4) Penyusunan draft Rancangan Peraturan Daerah Istimewa;
- 5) Pembahasan draft Rancangan Peraturan Daerah Istimewa oleh Tim Penyusun Produk Hukum Daerah, dengan mengikutsertakan SKPD terkait dan tenaga ahli yang dibutuhkan;
- 6) Melakukan sosialisasi dalam rangka uji publik terhadap draft Raperdais yang telah disusun, untuk memperoleh masukan dari masyarakat dalam rangka penyempurnaan substansi materi;
- 7) Melakukan harmonisasi dan sinkronisasi substansi materi Raperdais; dan
- 8) Membuat surat usulan Gubernur/Bupati/Walikota dengan dilampiri draft Raperdais untuk selanjutnya disampaikan kepada DPRD.

b. Perdais Inisiatif DPRD

Perdais yang telah diusulkan DPRD akan di bahas oleh Tim Penyusun Produk Hukum Daerah yang dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah, setelah selesai akan disampaikan kembali kepada DPRD untuk dibahas bersama-sama.

2. Proses Mendapatkan Persetujuan DPRD

Guna mendapatkan persetujuan DPRD, dilakukan kegiatan pembahasan bersama-sama pihak Eksekutif terhadap draft Raperdais yang telah diusulkan oleh Eksekutif, dengan mengacu pada Tata Tertib DPRD, pembahasan dilakukan oleh Badan Legislasi Daerah (Balegda) atau Pansus DPRD bersama-sama dengan Tim Penyusun Produk Hukum Daerah. Setelah tercapai kesepakatan bersama maka akan diusulkan dalam rapat paripurna DPRD guna mendapatkan persetujuan dari DPRD.

3. Proses Pengesahan dan Pengundangan

Apabila pembicaraan suatu Raperdais dalam rapat akhir di DPRD telah selesai dan disetujui oleh DPRD, Raperdais akan dikirim oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur/Bupati/Walikota melalui Sekretariat Daerah dalam hal ini Biro Hukum/Bagian Hukum untuk mendapatkan pengesahan. Selanjutnya Gubernur/Bupati/Walikota mengesahkan dengan menandatangani Perdais tersebut dan untuk pengundangan dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Sedangkan Biro Hukum/Bagian Hukum bertanggung jawab dalam penomoran Perdais, penggandaan, distribusi dan dokumentasi Perdais tersebut.

Khusus untuk Raperdais yang terkait dengan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang sebelum ditetapkan oleh Gubernur/Bupati/Walikota, terlebih dahulu dikirimkan kepada Gubernur untuk Perdais Kabupaten/Kota dan kepada Menteri Dalam Negeri untuk Perdais Provinsi untuk dilakukan evaluasi, dan apabila sudah disetujui baru ditetapkan oleh Gubernur/Bupati/Walikota dan dikirimkan kembali ke Menteri Dalam Negeri/Gubernur.

B. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa DIY Nomor 2 Tahun 2015 oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY

Rancangan Perdas DIY No. 2 Tahun 2015 merupakan hasil inisiasi eksekutif. Dengan harapan adanya titik terang terkait prosedur pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur dimaksud. Berikut disajikan risalah proses pembentukan Perdas No. 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, yaitu:

1. Bahan Acara Nomor 2 Tahun 2015 mengenai Rancangan Peraturan Daerah Istimewa tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.
 - a. Rapat Paripurna I
Dilaksanakan pada tanggal 16 Januari 2015 pukul 14.00-selesai, dengan acara:
 - 1) Persetujuan dan Penetapan Pembentukan Panitia Khusus Pembahasan Raperda Istimewa tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur dan Raperda Istimewa tentang Perubahan atas Raperda Istimewa Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
 - 2) Persetujuan dan Penetapan Pimpinan dan Keanggotaan Panitia Khusus Pembahasan Raperda Istimewa tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur dan Raperda Istimewa tentang Perubahan atas Raperda Istimewa Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
 - b. Rapat Paripurna II
Dilaksanakan Selasa 31 Maret 2015 pukul 13.00 WIB, dengan acara:
 - 1) Laporan Hasil Kerja Pansus BA 2 Tahun 2015
 - 2) Persetujuan Bersama Terhadap Bahan Acara Nomor 2 Tahun 2015
 - 3) Pendapat Akhir Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta atas Persetujuan Bersama Bahan Acara Nomor 2 Tahun 2015

2. Rapat Paripurna ke-2 Masa Persidangan I Tahun Sidang 2015
 - a. Rapat Paripurna I, dilaksanakan Jum'at, 16 Januari 2015 Pukul 13.00-14.00 WIB, dengan acara Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi DPRD DIY Terhadap Penjelasan Gubernur atas Perubahan Kelima Perjanjian Kerjasama Pemda DIY dengan PT Jogja Tugu Trans tersebut dalam Bahan Acara Nomor 1 Tahun 2015
 - b. Rapat Paripurna II, dilaksanakan Jum'at, 16 Januari 2015 Pukul 14.00 WIB-selesai, dengan acara:
 - 1) Jawaban Gubernur DIY atas Pemandangan Umum Fraksi-fraksi DPRD DIY terhadap Penjelasan Gubernur atas Perubahan Kelima Perjanjian Kerjasama Pemda DIY dengan PT Jogja Tugu Trans tersebut dalam Bahan Acara Nomor 1 Tahun 2015
 - 2) Persetujuan dan Penetapan Pembentukan Panitia Khusus Pembahasan:
 - a) Rancangan Persetujuan DPRD DIY atas Perubahan Kelima Perjanjian Kerjasama Pemda DIY dengan PT Jogja Tugu Trans tersebut dalam Bahan Acara Nomor 1 Tahun 2015
 - b) Raperda Istimewa tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur dan Raperda Istimewa Nomor 01 Tahun 2013 tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut dalam Bahan Acara Nomor 2 dan 3 Tahun 2015
 - c) Raperda Istimewa tentang Kelembagaan Pemerintah DIY dan Raperda tentang Perubahan atas Perda Nomor 01 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Perda tersebut dalam Bahan Acara Nomor 4 dan 5 Tahun 2015.
 - 3) Persetujuan dan Penetapan Pimpinan dan Keanggotaan Pansus tersebut dalam Bahan Acara Nomor 1, Bahan Acara Nomor 2 dan 3 dan Bahan Acara 4 dan 5 Tahun 2015.
3. Rapat Paripurna Dewan Ke-3 dan 4 Masa Persidangan I Tahun 2015
 - a. Rapat Paripurna I, Jum'at 16 Januari 2015 Pukul 14.00 WIB-selesai, dengan acara Jawaban Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta atas Rencana Perubahan Kelima Perjanjian Kerjasama Amtara Pemerintah Daerah DIY dengan PT Jogja Tugu Trans tersebut dalam Bahan Acara Nomor 1 Tahun 2015
 - b. Rapat Paripurna II, Jum'at 16 Januari 2015 Pukul 15.00 WIB, dengan acara:
 - 1) Persetujuan dan Penetapan Pembentukan Panitia Khusus Pembahasan atas:
 - a) Rancangan Persetujuan DPRD DIY tentang Perubahan Kelima Perjanjian Kerjasama Pemda DIY dengan PT

- Jogja Tugu Trans tersebut dalam Bahan Acara Nomor 1 Tahun 2015
- b) Raperda Istimewa tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur dan Raperda Istimewa tentang Perubahan atas Raperda Istimewa Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut dalam Bahan Acara Nomor 2 & 3 Tahun 2015.
 - c) Raperda Istimewa tentang Kelembagaan Pemerintah DIY dan Raperda tentang Perubahan atas Perda Nomor 01 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Perdais tersebut dalam Bahan Acara Nomor 4 & 5 Tahun 2015.
- 2) Persetujuan dan Penetapan Pimpinan dan Keanggotaan Pansus tersebut dalam Bahan Acara Nomor 1, Bahan Acara Nomor 2 & 3 dan Bahan Acara 4 & 5 Tahun 2015.
4. Rapat Paripurna ke-10 dan 11 Masa Persidangan I Tahun Sidang 2015
 - a. Rapat Paripurna I, Selasa 31 Maret 2015 Pukul 13.00-14.00 WIB, dengan acara:
 - 1) Laporan Hasil Kerja Panitia Khusus DPRD DIY atas Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur tersebut dalam Bahan Acara Nomor 2 Tahun 2015
 - 2) Persetujuan Bersama terhadap Bahan Acara Nomor 2 Tahun 2015
 - 3) Pendapat Akhir Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta atas Persetujuan Bersama Bahan Acara Nomor 2 Tahun 2015
 - b. Rapat Paripurna II, Selasa 31 Maret 2015 Pukul 14.00 WIB-selesai, dengan acara Persetujuan dan Penetapan Perubahan atas:
 - 1) Keputusan DPRD DIY Nomor 56/K/DPRD/2014 tentang Pembentukan dan Susunan Personalia Keanggotaan Komisi-komisi DPRD DIY
 - 2) Keputusan DPRD DIY Nomor 61/K/DPRD/2014 tentang Susunan Personalia Pimpinan dan Keanggotaan Komisi-komisi DPRD DIY
 - 3) Keputusan DPRD DIY Nomor 58/K/DPRD/2014 tentang Pembentukan dan Susunan Personalia Keanggotaan Badan Musyawarah.

Alotnya pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa (Raperdais) Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur (Wagub) DIY, membuat DPRD DIY belum dapat melaksanakan Rapat Paripurna (Rapur)

pada Jumat tanggal 20 Februari 2015. Dua pendapat yang mengemuka belum bisa disatukan. Rapur kemungkinan besar akan diundur sekitar sepuluh hari, untuk menghindari voting. Perdebatan terkait persyaratan calon gubernur (cagub) harus menyerahkan daftar riwayat hidup.

Menurut Wakil Ketua DPRD DIY Dharma Setyawan, Pansus Pengisian Jabatan Gubernur tinggal menyisakan salah satu poin persyaratan yang diatur di Pasal 3 ayat (1) huruf *m* Raperdais itu. Rapat Badan Musyawarah (Bamus) DPRD DIY akan digelar untuk pengunduran Rapur, karena Pansus belum bisa menuntaskan pekerjaan. Tinggal satu poin, tapi perlu masukan yang lebih paripurna.

Ketua Pansus Slamet SPd MM mengatakan, pembahasan internal Pansus masih akan dilanjutkan. Pansus mengupayakan mufakat agar persoalan krusial itu tidak diputuskan melalui voting rapur. "Kami berupaya mencapai kesepakatan pada rapur besok. Pendapat para pakar dan kalangan internal Kraton yang muncul akhir-akhir ini di berbagai media, menjadi referensi bagi Pansus untuk mencapai titik temu."

Fraksi-fraksi DPRD DIY terbelah menjadi dua kubu terkait poin persyaratan yang diatur di Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta (UUK). Pasal 18 ayat (1) UUK menyatakan bahwa calon gubernur menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak. Sebagian fraksi menghendaki kalimat persyaratan itu dipangkas hingga bunyinya cukup menjadi 'calon gubernur menyerahkan daftar riwayat hidup' saja, dengan

alasan hal itu untuk menghilangkan konotasi bahwa Perdais menggiring persyaratan gubernur harus laki-laki.

Dari tujuh fraksi DPRD DIY, ada dua fraksi yang condong memilih persyaratan di UUK itu dipangkas, terdiri Fraksi PDIP dan Fraksi Partai Gerindra. Di kutub lain, ada empat fraksi yang menghendaki persyaratan harus dikutip utuh sesuai UUK, yaitu Fraksi PKS, Fraksi Partai Golkar, Fraksi PAN, Fraksi Persatuan Demokrat (gabungan PPP-Demokrat). Fraksi Kebangkitan Nasional (gabungan PKB-Nasdem) belum menyatakan sikap resmi.

Wakil Ketua Fraksi PDIP Dwi Wahyu Budiantoro mengatakan, pihaknya setuju pemangkasan persyaratan daftar riwayat hidup agar tidak terjadi diskriminasi. "(Persyaratan gubernur) cukup berhenti di 'daftar riwayat hidup' saja, tidak perlu detail supaya fair dan tidak ada diskriminasi. Soal siapa yang jadi raja itu urusan Kraton. Pansus tidak perlu masuk ke ranah Kraton. Posisi dewan pada proses pengangkatan gubernur.

Ketua Fraksi PKS Arief Budiono mengatakan, pihaknya tidak berani mengubah ketentuan yang diatur undang-undang, yang kedudukannya lebih tinggi dari Perdais. "Kalau ada wacana persyaratan itu diskriminatif maka yang perlu diubah undang-undangnya dulu. Di sisi lain, penyusunan UUK sudah melibatkan masukan berbagai pihak terkait termasuk internal Kraton. Sesuatu yang terkait paugeran Kraton, yang memiliki sejarah panjang dan legitimasi kuat, kurang tepat jika dikaitkan dengan wacana diskriminasi".

Pada akhirnya seluruh fraksi sepakat Perdais disesuaikan dengan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY (UUK DIY). Enam fraksi dalam pandangan akhirnya memberi perhatian khusus pada Bab II tentang Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur yang tertuang pada Pasal 3 ayat (1) huruf m. Pasal tersebut berbunyi “Calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur adalah WNI yang harus memenuhi syarat : (m) menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak”.

Pembahasan pasal inilah yang memakan waktu panjang. Wacana untuk mengubah pasal itu sempat didengungkan, karena kata ‘istri’ di dalamnya mengisyaratkan Gubernur DIY harus laki-laki beristri. Untuk itulah, sikap Fraksi Gerindra menyatakan bahwa BAB II, Pasal 3 ayat 1 huruf m tetap tidak berubah seperti yang ada saat ini dalam Bab II, sesuai UU Keistimewaan.

Semua fraksi di DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta setuju dengan bunyi pasal tersebut. Alasannya pasal tersebut mengacu utuh dan tidak bertentangan dengan pasal-pasal dalam UUK DIY dan Perdais Nomor 1 Tahun 2013 sebagaimana telah diubah dengan Perdais Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY (Perdais Induk). Pemahaman terhadap suatu produk hukum dan bukan merupakan substansi, sehingga tidak perlu ada pihak yang mendistorsi dan mengartikulasikan sesuai dengan agenda kepentingan politisnya.

Fraksi Partai Demokrat meminta Gubernur dan Wakil Gubernur, ke depannya memberi perhatian mendalam, terhadap konsekuensi dan

implementasi tugas-tugasnya seperti Pasal 14 ayat (2). Bunyi pasal tersebut adalah “Sultan Hamengkubuwono yang bertahta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai Wagub tidak terikat dua kali periodisasi masa jabatan sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah”.

Pembentukan peraturan perundang-undangan (termasuk pembentukan peraturan daerah) adalah proses pembentukan atau pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari proses perencanaan, perancangan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, penyebarluasan dan evaluasi (Pasal 1 ayat 1 UU No. 10 Tahun 2004).

Adapun tahapan pembentukan peraturan daerah sama dengan tahapan penyusunan peraturan perundang-undangan yang lain. Meliputi perencanaan, perancangan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, pelaksanaan, dan evaluasi. Ruang partisipasi rakyat harus ada di setiap tahapan tersebut.

Peran masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dijamin oleh Pasal 53 UU No. 10/2004 tentang P3 (pembentukan peraturan daerah partisipatif) dan TATIB DPRD baik propinsi maupun kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Dengan demikian telah ada koridor hukum yang jelas melindungi hak atas informasi masyarakat.

Kaitannya dengan peraturan daerah yang merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan, di dalam pembentukan dan pemberlakuan hukum atau peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas-asas hukum agar sesuai dengan cita hukum dan kebutuhan hidup bersama. Asas

hukum bukan norma hukum konkrit, tetapi asas hukum sangat penting artinya dalam pembentukan dan pemberlakuan hukum. Asas hukum adalah aturan dasar yang melatarbelakangi lahirnya norma hukum konkrit dan pelaksanaan hukum. Apabila dalam sistem hukum terjadi pertentangan atau terjadi konflik norma (*conflict norm*), maka asas hukum yang menjadi dasar penyelesaian pertentangan tersebut. Jadi asas hukum merupakan inti dari hukum atau sebagai pemandu pembentukan dan pelaksanaan hukum.

Berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan diatas maka pembentukan peraturan daerah istimewa (PERDAIS) juga berdasarkan pada asas-asas sebagai berikut:

1. Peraturan Perundang-Undangan tidak berlaku surut (*Non Retroaktif*)
2. Peraturan Perundang-undangan yang dibuat penguasa yang tinggi, mempunyai kedudukan yang tinggi pula.
3. Peraturan Perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (*Lex Specialis Derogate Lex Generalis*)
4. Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku terdahulu (*Lex Posteriori Derogate Lex Perion*).
5. Peraturan Perundang-undangan tidak di ganggu gugat.
6. Peraturan Perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu melalui pembaharuan atau pelestarian (*Asas Welfaarstaat*).

Adapun juga dimaksud dengan asas “lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan” antara lain:

1. Dalam hukum pidana, misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan antara pidana dan asas praduga tak bersalah.
2. Dalam hukum perdata, misalnya dalam hukum perjanjian, antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak dan itikad baik.

Beberapa Dasar atau landasan yang perlu di perhatikan secara saksama dalam membentuk/membuat sebuah peraturan perundang-undangan, antara lain:

1. Landasan Filosofis.

Yang dimaksud dengan landasan filosofis adalah dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar atau cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan (pemerintah) ke dalam suatu rencana atau draf peraturan Negara. Misalnya, di Negara Republik Indonesia, Pancasila menjadi dasar filsafat perundang-undangan. Pada prinsipnya tidak dibuat suatu peraturan yang bertentangan dengan dasar filsafat ini.

2. Landasan Yuridis.

Yang dimaksud dengan landasan Yuridis adalah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum bagi suatu peraturan. Misalnya UUD 1945 menjadi landasan Yuridis bagi pembuatan UU Organik. Selanjutnya UU itu menjadi alasan yuridis bagi pembuatan Peraturan Pemerintah, SK Presiden, Peraturan Daerah dll.

3. Landasan Politis.

Yang dimaksud dengan landasan Politis adalah garis kebijakan yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintah Negara.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dengan menentukan bahwa yang dimaksud dengan pembentukan Peraturan Perundang-

Undang-undang adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Adapun yang dimaksud dengan peraturan Perundang-Undang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa jenis dan hierarki peraturan Perundang-Undang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Adapun yang dimaksud dengan Peraturan Daerah meliputi :

1. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur.
2. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
3. Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Berbicara jenis peraturan perundang-undangan, kita perlu pemahaman lebih dalam terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan, di mana yang dimaksud didalamnya lebih menekankan pada ketentuan hierarki atau perjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan

pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Setiap jenis peraturan perundang-undangan tersebut di atas memiliki fungsi, tujuan, teknik pembentukan yang berbeda-beda, karena dalam pemakaiannya itu pun berbeda. Salah satunya adalah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 1 angka (8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa: “Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-Undang yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten / Kota dengan persetujuan bersama Bupati /Walikota.”

Berdasarkan pengertian peraturan daerah tersebut di atas, jelas menyebutkan bahwa kedudukan DPRD, baik di tingkat provinsi maupun di Kabupaten dan Kota jelas merupakan lembaga menjalankan kekuasaan legislatif di daerah. Di samping itu, pengisian jabatan keanggotaannya juga dilakukan melalui pemilihan umum. Baik DPRD maupun Kepala Daerah, yaitu Gubernur, Bupati, dan Walikota sama-sama dipilih langsung oleh rakyat. Keduanya lembaga legislatif dan eksekutif, sama-sama dipilih langsung oleh rakyat, dan sama-sama terlibat dalam proses pembentukan suatu Peraturan Daerah. Karena itu, seperti halnya Undang-Undang di tingkat pusat, Peraturan Daerah dapat dikatakan juga merupakan produk legislatif di tingkat daerah yang bersangkutan, dan tidak disebut sebagai produk regulatif atau *executive acts*.

Disusunnya Badan-Badan Perwakilan di daerah bukan untuk menyusun dan membentuk ataupun mendirikan negara baru atau merubah

Undang-Undang Dasar 1945 baik sebagian maupun keseluruhan, melainkan untuk menegakan, mempertahankan, mengamalkan dan mengamankan Pancasila dan UUD 1945 serta melaksanakan demokrasi.

Adanya pembentukan DPRD di daerah dapat pula dikatakan sebagai adanya suatu perwujudan dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang mana diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang mana lebih menekankan pentingnya otonomi daerah dalam rangka pemerataan pembangunan nasional. Hal ini didasarkan pada suatu asumsi yang mana masyarakat daerah yang bersangkutanlah yang lebih mengetahui dinamika daerahnya sendiri.

Pembentukan peraturan daerah itu merupakan suatu pekerjaan yang sulit, karena dituntut kesempurnaan seperti dalam hal sistematis, tatanan bahasa, istilah dan juga banyaknya berbagai jenis materi yang akan diatur sesuai dengan kebutuhan. Suatu peraturan yang baik dalam persiapan pembuatannya membutuhkan pengetahuan mendalam dari materi yang akan diatur, memiliki kemampuan untuk menemukan inti dari fakta-fakta yang sudah tumbuh sejak lama serta mengungkap ke dalam bentuk peraturan yang singkat dan dengan bahasa yang jelas.

Wewenang dalam membuat peraturan daerah terdapat pada eksekutif / Kepala Daerah dan legislatif/DPRD. Di mana masing-masing badan baik eksekutif maupun legislatif berhak mengajukan rancangan peraturan daerah, dan dalam hal penetapan peraturan daerah kepala daerah harus mendapat persetujuan dari DPRD. Peraturan daerah memiliki kareakteristik yang sifatnya mengatur, yakni mengatur hubungan antara pemerintah daerah, masyarakat dan

stakeholder lokal seperti dunia usaha. Peraturan daerah bukan hanya mengatur hal-hal yang menyangkut atau berhubungan dengan kehidupan politik, sosial dan budaya masyarakat. Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia sangatlah banyak, yang memiliki keanekaragaman budaya, adat istiadat yang berbeda. Peran Pemerintah Daerah sangatlah penting dalam mengatur masyarakatnya, oleh karena itu dalam pembuatan Peraturan Daerah harus menyesuaikan dengan kondisi masyarakatnya yang cenderung dinamis.

Peraturan Daerah pada dasarnya disebut sebagai undang-undang daerah karena peraturan ini dibuat dan berlaku untuk mengatur daerah otonomi sendiri. Oleh karena itu, peraturan daerah bersifat mengatur, sehingga perlu diundangkan dan menempatkannya dalam lembaran daerah.

Peraturan daerah memiliki beberapa fungsi, antara lain:

1. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
2. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Yang dimaksud disini adalah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan ditingkat pusat.
3. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan daerah yang lebih tinggi. Ketentuan ini merupakan syarat bagi pembentukan peraturan daerah tingkat II.
4. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang belum diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; Dalam hal ini suatu Peraturan Daerah Tingkat I itu boleh mengatur masalah-masalah yang belum diatur oleh peraturan-peraturan ditingkat pusat saja, tetapi bagi Peraturan Daerah Tingkat II hal-hal yang diatur bukan saja masalah-masalah yang belum diatur oleh peraturan di tingkat pusat, tetapi juga hal-hal yang belum diatur oleh Peraturan Daerah Tingkat I dan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I.
5. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang belum diatur oleh peraturan daerah yang lebih tinggi; Ketentuan ini diperuntukan bagi Peraturan Daerah Tingkat II.
6. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak mengatur rumah tangga daerah bawahannya; Ketentuan ini diperuntukan bagi

Peraturan Daerah Tingkat I. Dalam hal ini peraturan daerah tingkat I, tidak boleh mengatur masalah-masalah yang sebenarnya merupakan kewenangan Daerah Tingkat II.

Dalam perkembangannya peraturan daerah mengalami perubahan dalam pembentukannya. Di daerah dibentuk adanya DPRD sebagai badan legislatif daerah dan Pemerintah Daerah sebagai eksekutif daerah, pada masa orde baru dalam hal pembentukan peraturan daerah didominasi oleh eksekutif daerah atau pemerintah daerah. Namun dalam era reformasi ini baik eksekutif maupun legislatif daerah mempunyai keseimbangan dalam hal pembentukan peraturan daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ada dua macam peraturan daerah yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 1 ayat (7) menegaskan bahwa:

“Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.”

Pasal 1 ayat (8) menegaskan pula bahwa:

“Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.”

Pembentukan Peraturan Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota agar dapat dilaksanakan secara berencana dan terpadu harus didasarkan pada Prolegda (Program Legislasi Daerah). Dalam Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa:

“Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrument perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah

Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.”

Dalam program legislasi daerah (prolegda) ditetapkan suatu skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum. Penyusunan program legislasi daerah (prolegda) perlu ditetapkan pokok materi yang hendak diatur serta kaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Seperti halnya yang disebutkan dalam Pasal 33 bahwa:

- (1) Prolegda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.
- (2) Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang meliputi:
 - a. Latar belakang dan tujuan penyusunan;
 - b. Sasaran yang ingin diwujudkan;
 - c. Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
 - d. Jangkauan dan arah pengaturan.
- (3) Materi yang diatur sebagaimana ayat (2) yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam naskah akademik.

Proses penyusunan program legislasi daerah (prolegda) dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah yang ditetapkan untuk jangka waktu (1) satu tahun. Dalam penyusunan program legislasi daerah dilingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dikoordinasikan oleh alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang khusus menangani bidang legislasi, sedangkan penyusunan program legislasi daerah di lingkungan pemerintah daerah dikoordinasikan oleh biro hukum atau bagian hukum ataupun instansi vertikal yang terkait.

Hal tersebut lebih lanjut sebagaimana ditentukan dalam Pasal 36 yang menyatakan bahwa :

- (1) Penyusunan prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh DPRD Provinsi melalui alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.
- (2) Penyusunan prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.
- (3) Penyusunan prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Gubernur.

Selanjutnya dalam hal hasil penyusunan program legislasi daerah antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan pemerintah daerah disepakati dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan ditetapkan dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal ini sesuai dengan ketentuan pada Pasal 37 yang menyatakan bahwa:

- (1) Hasil dari penyusunan prolegda provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 36 ayat (1) disepakati menjadi prolegda provinsi dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD Provinsi.
- (2) Prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan DPRD Provinsi.

Pasal 38 selanjutnya menegaskan bahwa:

- (1) Dalam Prolegda Provinsi dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
 - a. Akibat putusan mahkamah agung; dan
 - b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi

- (2) Dalam keadaan tertentu, DPRD Provinsi atau Gubernur dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di luar Prolegda Provinsi:
- a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
 - b. Akibat kerja sama dengan pihak lain; dan
 - c. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum.

Ketentuan terhadap tahap perencanaan penyusunan peraturan daerah provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap tahap perencanaan penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota. Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 bahwa:

“Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan peraturan daerah provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 38 berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan peraturan daerah Kabupaten/Kota.”

Selanjutnya dalam hal daftar kumulatif terbuka yang dapat dimuat dalam prolegda Kabupaten /Kota itu berbeda dengan yang dapat dimuat dalam prolegda Provinsi, hal tersebut sesuai dengan Pasal 41 yang menyatakan bahwa:

“Dalam Prolegda Kabupaten/Kota dapat dimuat daftar kumulatif terbuka mengenai pembentukan, pemekaran, dan penggabungan kecamatan atau nama lainnya dan / atau pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Desa atau nama lainnya.”

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dikenal ada dua jenis peraturan daerah yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam hal penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Kepala Daerah (eksekutif) dan usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (legislatif).

Ketentuan mengenai penyusunan atau pembentukan Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 63 yang menegaskan bahwa: “Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”

1. Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah (eksekutif)

Rancangan Peraturan Daerah dapat diajukan oleh unit kerja di jajaran pemerintah daerah. Dalam hal pengajuan Pra-Rancangan Peraturan Daerah itu harus disertai dengan penjelasan-penjelasan pokok pikiran (naskah akademik) dan diajukan kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah, apabila daerah Provinsi yang mengkaji adalah biro hukum untuk diadakan kajian awal dan koreksi sedangkan daerah Kabupaten/kota adalah bagian hukum. Setelah dilakukan pengkajian awal atau koreksi oleh biro/bagian hukum maka usulan pra-raperda diajukan kepada kepala daerah disertai dengan pertimbangan-pertimbangan, saran dan penjelasan. Apabila pra-raperda ditolak maka akan dikembalikan ke unit kerja yang bersangkutan sedangkan apabila pra-rancangan peraturan daerah diterima maka akan diproses lebih lanjut.

Pra-raperda yang diterima akan dikaji ulang untuk diadakan penyempurnaan oleh biro/bagian hukum atas perintah dari

sekretaris daerah untuk mendapatkan tanggapan yuridis. Apabila perlu dibahas pada forum yang lebih luas maka biro/bagian hukum dapat mengikutsertakan unit kerja instansi yang terkait sehingga ada persesuaian. Setelah rancangan peraturan daerah itu final (selesai) disertai dengan penjelasan pokok, Rancangan Peraturan Daerah itu disampaikan kepada kepala daerah. Selanjutnya biro/bagian hukum menyiapkan nota pengantar penyampaian rancangan peraturan daerah dari kepala daerah kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sekaligus pengantar penjelasan rancangan peraturan daerah pada rapat pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

2. Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Usulan Rancangan Peraturan Daerah berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tata cara pelaksanaannya adalah dapat diajukan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang tidak terdiri hanya dari 1 (satu) fraksi, barulah dapat mengajukan usul prakarsa mengenai pengaturan suatu urusan daerah. Kemudian usulan itu disampaikan kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah disertai dengan pokok penjelasannya secara tertulis biasanya dengan bentuk naskah akademik.

Usul prakarsa yang telah diajukan kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kemudian oleh Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diberi nomor pokok, dan setelah itu oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disampaikan dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setelah mendapat pertimbangan dari Panitia Musyawarah. Dalam rapat paripurna tersebut, pemrakarsa menyampaikan penjelasan atas usulnya (inisiatif) dan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun kepala daerah (eksekutif) hadir dan memberikan tanggapan atas usulan.

Pembentukan Peraturan Daerah yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tata cara pelaksanaan dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang khusus menangani bidang legislasi. Ketentuan ini diatur lebih lanjut pada Pasal 60 yang menyatakan bahwa:

- (1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan daerah provinsi.

Selain itu dalam hal apabila rancangan peraturan daerah yang diajukan baik dari kepala daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengenai materi yang sama dalam satu masa sidang, maka yang akan dibahas adalah rancangan peraturan daerah yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 62 yang menyatakan:

“Apabila dalam satu masa sidang DPRD Provinsi dan Gubernur menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh DPRD Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh Gubernur digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.”

Sebagaimana hal tersebut di atas bahwa Ketentuan mengenai penyusunan atau pembentukan Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan yang dilakukan dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang pada umumnya. Ketentuan ini diatur secara tegas dalam Pasal 64 yang menyatakan bahwa:

- (1) Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.
- (2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam lampiran II yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

- (3) Ketentuan mengenai perubahan terhadap teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Presiden.

Tata cara atau prosedur pembahasan Rancangan Peraturan Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sama. Proses pembahasan rancangan peraturan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 75 yang menegaskan bahwa:

- (1) Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur.
- (2) Pembahasan bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan.
- (3) Tingkat-tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi.

Berdasarkan Pasal 75 tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur yang mana dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna. Sedangkan ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.

Pasal 76 selanjutnya menegaskan bahwa:

- (1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur.
- (2) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD Provinsi dan Gubernur.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penarikan kembali Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi.

Berdasarkan uraian Pasal 76 di atas dapat dijelaskan bahwa Rancangan Peraturan Daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama Gubernur berdasarkan pada persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Gubernur. Sedangkan ketentuan mengenai tata cara penarikan kembali Rancangan Peraturan Daerah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi.

Sebagaimana yang telah disebutkan pada Pasal 75 dan 76 tentang tata cara pembahasan dan penarikan kembali Rancangan Peraturan Daerah Provinsi. Bahwa tata cara pembahasan dan penarikan kembali Rancangan Peraturan Daerah Provinsi itu berlaku sama pada tata cara dalam hal pembahasan dan penarikan kembali Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Hal ini diatur dalam Pasal 77 yang menegaskan bahwa:

“Ketentuan mengenai pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 dan Pasal 76 berlaku secara mutatis mutandis terhadap pembahasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”

Suatu Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur dalam Pasal 78 yang menegaskan bahwa:

- (1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi.
- (2) Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Dari uraian tersebut diatas bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Gubernur akan disampaikan oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari dari tanggal persetujuan bersama. Pasal 79 selanjutnya menegaskan bahwa:

- (1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui oleh DPRD Provinsi dan Gubernur.
- (2) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut sah menjadi Peraturan Daerah Provinsi dan wajib diundangkan.
- (3) Dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kalimat pengesahannya berbunyi : Peraturan Daerah ini dinyatakan sah.

- (4) Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah Provinsi sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah Provinsi dalam Lembaran Daerah.

Berdasarkan uraian dari Pasal 79 tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa rancangan peraturan daerah provinsi yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama Gubernur dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah provinsi itu disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama Gubernur ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tandatangan. Apabila dalam hal rancangan peraturan daerah provinsi tersebut yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Gubernur tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah provinsi disetujui bersama maka rancangan peraturan daerah provinsi tersebut sah menjadi Peraturan Daerah Provinsi dan wajib diundangkan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 78 dan 79 mengenai tata cara pengesahan/penetapan rancangan peraturan daerah provinsi yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama Gubernur itu berlaku secara mutatis mutandis terhadap pengesahan/penetapan peraturan daerah Kabupaten/Kota.

Hal ini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 yang menegaskan bahwa:

“Ketentuan mengenai penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 78 dan 79 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penetapan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”

C. Faktor Pendukung dan Penghambat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa DIY Nomor 2 Tahun 2015

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Rio Kamal Syiefa, SH., M.Ap., M.Sc. selaku Kepala Sub Bagian Pembentukan Produk Hukum pada Bagian Pembentukan Produk Hukum Sekretariat Daerah DPRD DIY⁷ diperoleh keterangan bahwa Hak Inisiatif DPRD DIY tidak digunakan untuk Perdais, dikarenakan Naskah Akademik dan Draft Raperdais diinisiasi oleh tiap-tiap SKPD (Eksekutif). Sampai dengan hari ini belum ada inisiatif dari Dewan untuk mengawali proses pengajuan penyusunan Perdais. Sasaran Dewan saat ini adalah untuk menginisiasi penyusunan Raperda pengelolaan dana keistimewaan.

Menurut Rio Kamal Syiefa⁸, Perdais memiliki Lima Kewenangan, yaitu:

1. Kebudayaan, tersedianya posisi Wakil Kepala Dinas Kebudayaan
2. Pertanahan
3. Tata Ruang
4. Kelembagaan, Asisten Kerja; Sekretariat Parapraja; dst.
5. Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur

⁷ Wawancara dengan Rio Kamal Syiefa, SH., M.Ap., M.Sc., Kepala Sub Bagian Pembentukan Produk Hukum pada Bagian Pembentukan Produk Hukum Sekretariat Daerah DPRD DIY, pada tanggal 3 Mei 2016

⁸ Wawancara dengan Rio Kamal Syiefa, SH., M.Ap., M.Sc., Kepala Sub Bagian Pembentukan Produk Hukum pada Bagian Pembentukan Produk Hukum Sekretariat Daerah DPRD DIY, pada tanggal 3 Mei 2016

Movement pada reformasi 1998 telah membawa angin perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Sistem pemerintahan yang sentralis dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah digantikan dengan pemerintahan yang desentralisasi. Hal ini berarti sejumlah wewenang pemerintahan pusat diserahkan kepada pemerintah daerah otonom, kecuali urusan pemerintahan yang merupakan urusan pemerintahan absolut yang meliputi meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, agama dan yustisi yang tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat. Klasifikasi urusan pemerintah di atas dituangkan juga di dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Prinsip otonomi daerah menekankan pada pemberian kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menjadi kewenangannya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, hal ini terlihat dari pemberian kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah atau dengan kata lain daerah diberi keleluasaan untuk mengurus sendiri urusan pemerintahannya.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Rio Kamal Syiefa⁹ diperoleh keterangan bahwa faktor pendukung dalam pembentukan Perda No. 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan,

⁹ Wawancara dengan Rio Kamal Syiefa, SH., M.Ap., M.Sc., Kepala Sub Bagian Pembentukan Produk Hukum pada Bagian Pembentukan Produk Hukum Sekretariat Daerah DPRD DIY, pada tanggal 3 Mei 2016

Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur DIY adalah adanya kesepakatan seluruh fraksi jika perdais disesuaikan dengan UU No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Pasal 3 ayat (1) huruf *m* Raperdais tidak bertentangan dengan pasal-pasal dalam UUK DIY yang menjadi acuan dan Perdais Nomor 1 Tahun 2013 yang telah diubah dengan Perdais Nomor 1 tahun 2015 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY (Perdais Induk).

Sedangkan faktor penghambat dalam pembentukan Perdais No. 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur DIY adalah poin persyaratan yang diatur di Pasal 3 ayat (1) huruf *m* Raperdais. Fraksi-fraksi DPRD DIY terbelah menjadi dua kubu terkait poin persyaratan yang diatur di Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta (UUK). Pasal 18 ayat (1) UUK menyatakan bahwa calon gubernur menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak. Sebagian fraksi menghendaki kalimat persyaratan itu dipangkas hingga bunyinya cukup menjadi 'calon gubernur menyerahkan daftar riwayat hidup' saja, dengan alasan hal itu untuk menghilangkan konotasi bahwa Perdais menggiring persyaratan gubernur harus laki-laki.

Joseph Riwu Kaho, sebagaimana dikutip oleh Bambang Yudoyono berpendapat bahwa, desentralisasi dapat memberikan kondisi yang ideal untuk penyelenggaraan pemerintahan yang dimaksud sebagai berikut:¹⁰

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan (*game teori*), desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
3. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien.
4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukkan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut

Kehadiran lembaga perwakilan rakyat daerah dalam negara demokrasi diharapkan agar dapat mengorganisir aspirasi rakyat untuk kepentingan bersama di tingkat lokal, sehingga dengan hadirnya lembaga perwakilan dapat membuat efisiensi dari makna keterwakilan itu sendiri yang pada akhirnya dapat mengimbangi kekuasaan pemerintah yang berkuasa. Hakikat dari perwakilan adalah mempercayai sepenuhnya pengambilan keputusan ditingkat perwakilan oleh wakil-wakil yang dipilih oleh masyarakat.

Rakyat adalah pihak yang mempunyai kepentingan terhadap badan perwakilan itu sendiri karena rakyatlah yang menyerahkan kekuasaannya melalui proses politik. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

¹⁰ Bambang Yudoyono, 2001, *Otonomi Daerah Desentralisasi Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan DPRD*, cet. ke 2, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 21

Tahun 1945 telah menjamin keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai badan perwakilan yang mewakilkan rakyat seluruh Indonesia sebagai lembaga kekuasaan yang memegang amanah publik, sebagaimana dijelaskannya Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.

Sistem pemerintahan di atas, terjadi karena Indonesia sedang berada di tengah masa transformasi dalam hubungan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang mana pemerintah daerah adalah perpanjangan tangan pusat di daerah. Namun meskipun demikian hal ini dapat memberikan jalan bagi pemerintah daerah untuk mengatur secara penuh pelaksanaan rumah tangga dan dapat mengambil tanggungjawab yang lebih besar dalam memberikan pelayanan umum kepada masyarakat di daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.¹¹

Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang bersifat republik. Konsekuensi logis sebagai negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintahan negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan

¹¹ H.A.W Widjaja, 2002, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 1

menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

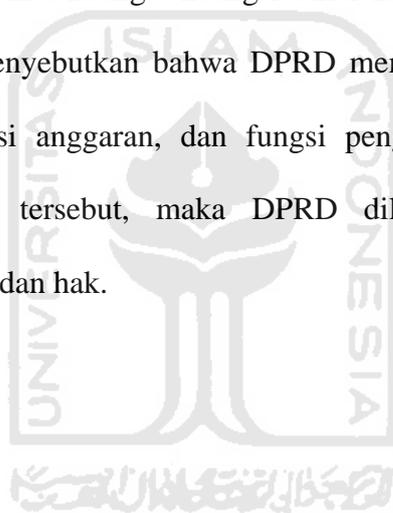
Esensi dari undang-undang yang mengatur pemerintah daerah pada dasarnya adalah untuk membangun pemerintah daerah dalam mengisi pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan, serta pelayanan masyarakat yang ada di daerah. Hal lain adalah, undang-undang pemerintah daerah di samping mengatur satuan daerah otonom juga mengatur satuan pemerintahan administratif. Dalam melaksanakan Pemerintahan secara efektif dan efisien, maka setiap daerah diberi hak otonomi.¹²

Pada hakikatnya hak otonomi yang diberikan kepada daerah-daerah adalah untuk mencapai tujuan negara. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi yang diberikan secara luas berada pada daerah kabupaten/kota dengan maksud asas desentralisasi yang diberikan secara penuh dapat diterapkan pada daerah kabupaten/kota, sedangkan daerah provinsi diterapkan secara terbatas (Penjelasan umum Undang-Undang Nomo 23 Tahun 2014). Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 menyatakan bahwa untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk Peraturan daerah. Peraturan daerah yang dimaksud, dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 makna yang dapat diambil dari pemisahan pemerintahan daerah (Eksekutif)

¹² Bagir Manan, 2004, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum, Yogyakarta, hlm. 45

dengan DPRD (Legislatif) adalah untuk memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintahan kepada rakyat. Oleh karena itu, DPRD diberi hak-hak yang cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat dalam pembuatan suatu kebijakan daerah dan pengawasan pelaksanaan kebijakan. DPRD sebagai badan legislatif, anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum (Pemilu). Sebagai legislatif daerah, DPRD mempunyai fungsi sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Pasal 149 undang-undang ini menyebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi antara lain, fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam rangka melaksanakan fungsi tersebut, maka DPRD dilengkapi dengan tugas, wewenang, kewajiban dan hak.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bab-bab terdahulu, berikut disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa sama dengan proses pembentukan Peraturan Daerah lainnya. Rancangan Peraturan Daerah Istimewa dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maupun dari Gubernur/Bupati/Walikota. Alotnya pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa (Raperdais) Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur (Wagub) DIY, membuat DPRD DIY belum dapat melaksanakan Rapat Paripurna (Rapur) pada Jumat tanggal 20 Februari 2015. Dua pendapat yang mengemuka belum bisa disatukan. Perdebatan terkait persyaratan calon gubernur (cagub) harus menyerahkan daftar riwayat hidup.

Menurut Wakil Ketua DPRD DIY Dharma Setyawan, Pansus Pengisian Jabatan Gubernur tinggal menyisakan salah satu poin persyaratan yang diatur di Pasal 3 ayat (1) huruf *m* Raperdais itu. Rapat Badan Musyawarah (Bamus) DPRD DIY akan digelar untuk pengunduran Rapur, karena Pansus belum bisa menuntaskan pekerjaan. Tinggal satu poin, tapi perlu masukan yang lebih paripurna. Ketua Pansus Slamet SPd

MM mengatakan, pembahasan internal Pansus masih akan dilanjutkan. Pansus mengupayakan mufakat agar persoalan krusial itu tidak diputuskan melalui voting rapur.

Fraksi-fraksi DPRD DIY terbelah menjadi dua kubu terkait poin persyaratan yang diatur di Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta (UUK). Pasal 18 ayat (1) UUK menyatakan bahwa calon gubernur menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak. Sebagian fraksi menghendaki kalimat persyaratan itu dipangkas hingga bunyinya cukup menjadi 'calon gubernur menyerahkan daftar riwayat hidup' saja, dengan alasan hal itu untuk menghilangkan konotasi bahwa Perdais menggiring persyaratan gubernur harus laki-laki.

Dari tujuh fraksi DPRD DIY, ada dua fraksi yang condong memilih persyaratan di UUK itu dipangkas, terdiri Fraksi PDIP dan Fraksi Partai Gerindra. Di kutub lain, ada empat fraksi yang menghendaki persyaratan harus dikutip utuh sesuai UUK, yaitu Fraksi PKS, Fraksi Partai Golkar, Fraksi PAN, Fraksi Persatuan Demokrat (gabungan PPP-Demokrat). Fraksi Kebangkitan Nasional (gabungan PKB-Nasdem) belum menyatakan sikap resmi.

Wakil Ketua Fraksi PDIP Dwi Wahyu Budiantoro mengatakan, pihaknya setuju pemangkasan persyaratan daftar riwayat hidup agar tidak terjadi diskriminasi. "(Persyaratan gubernur) cukup berhenti di 'daftar riwayat hidup' saja, tidak perlu detail supaya fair dan tidak ada

diskriminasi. Soal siapa yang jadi raja itu urusan Kraton. Pansus tidak perlu masuk ke ranah Kraton. Posisi dewan pada proses pengangkatan gubernur.

Pada akhirnya seluruh fraksi sepakat Perdais disesuaikan dengan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY (UUK DIY). Enam fraksi dalam pandangan akhirnya memberi perhatian khusus pada Bab II tentang Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur yang tertuang pada Pasal 3 ayat (1) huruf *m*. Pasal tersebut berbunyi “Calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur adalah WNI yang harus memenuhi syarat : (m) menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak”.

Pembahasan pasal inilah yang memakan waktu panjang. Wacana untuk mengubah pasal itu sempat didengungkan, karena kata ‘istri’ di dalamnya mengisyaratkan Gubernur DIY harus laki-laki beristri. Untuk itulah, sikap Fraksi Gerindra menyatakan bahwa BAB II, Pasal 3 ayat 1 huruf *m* tetap tidak berubah seperti yang ada saat ini dalam Bab II, sesuai UU Keistimewaan.

Semua fraksi di DPRD Yogyakarta setuju dengan bunyi pasal tersebut. Alasannya pasal tersebut mengacu utuh dan tidak bertentangan dengan pasal-pasal dalam UUK DIY dan Perdais Nomor 1 Tahun 2013 sebagaimana telah diubah dengan Perdais Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY (Perdais Induk). Pemahaman terhadap suatu produk hukum dan bukan merupakan

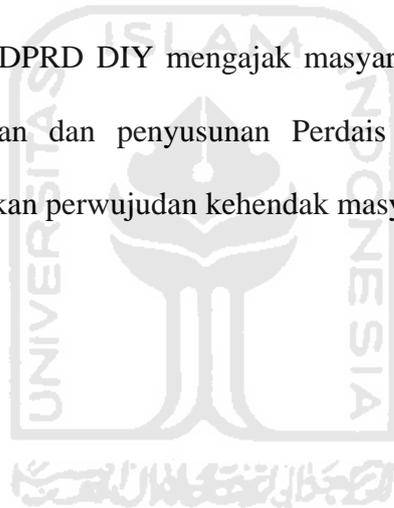
substansi, sehingga tidak perlu ada pihak yang mendistorsi dan mengartikulasikan sesuai dengan agenda kepentingan politisnya.

2. Faktor pendukung dalam pembentukan dan pembahasan Perdais No. 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur DIY adalah adanya kesepakatan seluruh fraksi jika perdais disesuaikan dengan UU No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Pasal 3 ayat (1) huruf *m* Raperdais tidak bertentangan dengan pasal-pasal dalam UUK DIY yang menjadi acuan dan Perdais Nomor 1 Tahun 2013 yang telah diubah dengan Perdais Nomor 1 tahun 2015 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY (Perdais Induk). Sedangkan faktor penghambat dalam pembentukan dan pembahasan Perdais No. 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur DIY adalah poin persyaratan yang diatur di Pasal 3 ayat (1) huruf *m* Raperdais. Fraksi-fraksi DPRD DIY terbelah menjadi dua kubu terkait poin persyaratan yang diatur di Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta (UUK). Pasal 18 ayat (1) UUK menyatakan bahwa calon gubernur menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak. Sebagian fraksi menghendaki kalimat persyaratan itu dipangkas hingga bunyinya cukup menjadi 'calon gubernur menyerahkan daftar riwayat hidup' saja, dengan alasan hal itu untuk

menghilangkan konotasi bahwa Perdais menggiring persyaratan gubernur harus laki-laki.

B. Saran

1. Hendaknya dalam pembentukan Peraturan Daerah Istimewa, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DIY menggunakan hak inisiatifnya sehingga nantinya Perdais yang dihasilkan tidak hanya berasal dari eksekutif saja.
2. Hendaknya pihak DPRD DIY mengajak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan dan penyusunan Perdais sehingga Perdais yang dihasilkan merupakan perwujudan kehendak masyarakat.



DAFTAR PUSTAKA

Buku/Literatur

- Ane Permatasari, 2014, "Otonomi Khusus Daerah Perbatasan, Alternatif Solusi Penyelesaian Masalah Perbatasan di Indonesia", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 21 No. 2 Desember 2014
- Bagir Manan, 2004, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta
- Bambang Yudoyono, 2001, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Ellydar Chaidir, 2007, *Negara Hukum, Demokrasi dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, Total Media, Yogyakarta
- Faried Ali, 1996, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- H.A. Kartiwa, 2006, *Good Local Governance : Membangun Birokrasi Pemerintah yang Bersih dan Akuntabel*, Makalah
- Hans Kelsen, 2006, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusamedia dan Nuansa, Bandung
- HAW Widjaja, 2002, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Isyawara F., t.t, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta Angkasa, Bandung
- Iwan Satriawan dan Septi Nur Wijayanti, 2012, "Keistimewaan/Kekhususan Daerah Dalam Bingkai Negara Kesatuan", *Desain Hukum Newsletter Komisi Hukum Nasional* , Vol, 12, No. 10 Tahun 2012, Jakarta
- JPP-UGM, 2010, *Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi*, Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM, Yogyakarta
- Jimly Asshidiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta
- _____, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta

- Lyman Tower Sargent, 1984, *Contemporary Political Ideologies*, The Dorsey Press,. Chicago
- M. Syafi'i Anwar, 1995, *Pemikiran dan Aksi Islam Indonesia, Sebuah Kajian Politik Tentang Cendekiawan Muslim Orde Bru*, Paramadina, Jakarta
- Masykuri Abdillah, 1999, *Demokrasi di Persimpangan Makna, Respons Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi (1966-1993)*, PT Tiara Wacana, Yogyakarta
- Mochtar Mas' oed, 1999, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, cetakan kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Moh. Mahfud MD, 1993, *Demokrasi dan Kostitusi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta
- Montesqieu, 2007, *The Spirit Of Law, Dasar Dasar Hukum dan Ilmu Politik*, diterjemahkan dari Montesqieu, *The Spirit of Law*, University of California Press, Penerjemah M Khoirul Anam, Media, Bandung
- Muchsan, "Daerah Khusus Dan Istimewa di Indonesia" dalam *Perkuliahan Hukum Tata Pemerintahan*, Magister Ilmu Hukum UGM klaster Kenegaraan pada tanggal 15 September 2012
- Muhammad Tahir Azhari, 1992, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta
- Mulyanto, 2013 "Supremasi Keadilan Substantif dalam Pemilukada Ulang Kabupaten Pati"(Studi Keputusan MK No.82/PHPU.D-IX/2011), Jurnal Konstitusi Vol II No 1 September 2013, P3KHAM LPPM Universitas Sebelas Maret kerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
- Ni'matul Huda, 2005, *Otonomi Daerah, Filosofi Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Purwo Santoso, dkk, 2011, "*Decentralized Governance : Sebagai Wujud Nyata dari Sistem Kekuasaan, Kesejahteraan Dan Demokrasi*", *Laporan Penelitian*, Jurusan Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, Yogyakarta
- Ridwan HR, 2002, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta

- Robert Endi Jaweng, 2011, "Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia", *Jurnal Analisis CSIS (Centre For Strategic And International Studies)*, Vol. 40. Nomor 2 Tahun 2011, Jakarta
- Ronald H. Chicote, 2003, *Teori Perbandingan Politik, Penelusuran Paradigma*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Rozali Abdullah, 2000, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai Suatu Alternatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Sadu Wasistiono, 2010, "Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan", *Jurnal Ilmu Politik AIPi* Nomor 21 tahun 2010 dengan tema "Dasawarsa Kedua Otonomi Daerah : Evaluasi dan Prospek", Jakarta
- Saldi Isra, 2013, *Hubungan Presiden dan DPR*, Jurnal Konstitusi Vol.10, Nomor 3 September 2013, Terakreditasi, ISSN 1829-7706
- SH. Sarundajang, 2002, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Sirajuddin, Fatkhurohman dan Zulkarnain, 2006, *Legislatif Drafting, Pelembagaan Metoda Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, MCW dan YAPPIKA, Jakarta
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta
- Soerjono Soekanto, 1998, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta
- Syafi'i Ma'arif, 1985, *Islam dan Masalah Kenegaraan*, LP3ES, Jakarta

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Internet

Bayu Dardias Kurniadi, 2012. "Desentralisasi Asimetris Di Indonesia", *Makalah* disampaikan dalam Seminar di LAN (Lembaga Administrasi Negara) Jatinangor, tanggal 26 November 2012. Lihat juga di <http://bayudardias.staff.ugm.ac.id>

http://www.academia.edu/8690923/Desentralisasi_Asimetris_di_Aceh Anggriyana Danastri. Desentralisasi Asimetris di Aceh : Pemberian Otonomi Khusus dan Implementasinya

M. Mas'ud Said, <http://www.profmmasudsaid.com/news-desentralisasi-asimetris.html>

Redaktur,"Indonesia", *Wikipedia.org*. <http://id.wikipedia.org/wiki/Indonesia> diakses pada tanggal 20 Juni 2016

