

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

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. Sebagaimana yang tertuang dalam bunyi pasal 18 ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi: “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”

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 merupakan perpanjangan tangan pusat di daerah. Namun meskipun demikian hal ini dapat memberi jalan bagi pemerintah daerah untuk mengatur secara penuh pelaksanaan rumah tangga dan dapat mengambil tanggung jawab yang lebih

besar dalam memberikan pelayanan umum kepada masyarakat di daerah, untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.¹

Pelaksanaan sistem pemerintah daerah ini selain diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga diatur secara tegas dan jelas dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah ini diharapkan dapat mengarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, dan pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang ini di samping mengatur satuan daerah otonom juga mengatur satuan pemerintahan administratif. Untuk melaksanakan Pemerintahan secara efektif dan efisien, maka setiap daerah diberi hak otonomi.

Berdasarkan Bab VII Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 57 menyatakan bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibantu oleh Perangkat daerah. Sebagai Legislatif Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai fungsi sebagaimana tercantum dalam pasal 365 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2014, dijelaskan bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi :

¹ H.A.W.Widjaja. 2002.*Otonomi Daerah Dan Daerah Otonomi*. PT.Raja Grafindo Persada. Jakarta. hal1

1. legislasi
2. anggaran
3. pengawasan.

Salah satu fungsi DPRD yang sangat penting dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi luas di Daerah adalah Fungsi Legislasi. Fungsi Legislasi adalah Proses pengakomodasi kepentingan para pihak pemangku kegiatan (stakeholder) untuk menentukan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Fungsi Legislasi dapat merubah karakter dan profil di daerah dengan adanya peraturan daerah itu. Peraturan daerah merupakan komitmen pemangku kekuasaan di daerah yang memiliki kekuatan (*coerciae*).² Fungsi Legislasi dibutuhkan untuk mewujudkan masyarakat yang diinginkan (*social engineering*) dan kehidupan *social* dalam masyarakat. Untuk melaksanakan Fungsi Legislasi DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya menurut Pasal 160 ayat (1) UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Anggota DPRD kabupaten/kota mempunyai hak mengajukan rancangan Perda Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah merupakan perwujudan dari Fungsi legislasi yakni merupakan fungsi dari parlemen untuk membentuk produk hukum yang bersifat mengatur (*regelende functie*), hal ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan

² Meri Yarni. *Fungsi Legislasi DPRD dalam kerangka Otonomi*. Artikel Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi. hal 2. tersedia di www.google.com. diakses tanggal 4 November 2015

peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasinya.³

Instrumen Perencanaan Peraturan Daerah dilakukan dalam Prolegda (program legislatif daerah) yang disusun bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah. Peraturan Daerah juga merupakan salah satu sarana dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dengan kata lain Peraturan Daerah merupakan sarana yuridis untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah dan tugas-tugas pembantuan.⁴ Dalam pembuatan dan perancangan Peraturan Daerah sebagai implementasi Fungsi Legislasi tersebut. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota tidak hanya bekerja sendiri melainkan merancang Peraturan Daerah tersebut bersama Bupati/Walikota untuk mendapatkan persetujuan bersama.⁵

Demikian halnya dengan DPRD Kota Yogyakarta, dalam menjalankan fungsi legislasinya, DPRD Kota Yogyakarta senantiasa bekerjasama dengan pemerintah Kota Yogyakarta terutama dalam pembentukan peraturan daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 tahun 2015 tentang Rencana Detail Tata Ruang Dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035. Peraturan daerah ini dibuat untuk menindaklanjuti ketentuan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Yogyakarta Tahun 2010-2029, yang memerlukan adanya pengaturan rencana

³ Soenobo Wirjosoegito. 2004. *Proses & Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta : Ghalia

Indonesia. Hal. 128

⁴ Jimly Assidique, 2005, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* Jilid II. Konpres. Jakarta, hal 175.

⁵ Ni'matul Huda. 2005. *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*. UII Pres Yogyakarta. hal 104

pemanfaatan ruang kota secara rinci. Hal ini dilakukan untuk mewujudkan Kota Yogyakarta yang produktif dan berkualitas dengan memanfaatkan potensi budaya dan pendidikan berkualitas serta pariwisata dan jasa secara efisien serta berkelanjutan, untuk itu diperlukan pengaturan rencana rinci yang operasional dan implementatif serta aplikatif terhadap kegiatan pengendalian pembangunan sehingga dapat mendukung penataan dan pengendalian pembangunan Kota Yogyakarta. selain itu juga untuk menjamin kebutuhan pembangunan, pelayanan umum, dan kepastian hukum bagi masyarakat, maka diperlukan suatu peraturan yang mengarahkan, mengatur dan mengendalikan pembangunan dan pemanfaatan ruang secara rinci di Kota Yogyakarta dengan memperhatikan aspirasi masyarakat. Sedemikian penting dan detailnya peraturan daerah Kota Yogyakarta nomor 1 tahun 2015 tersebut sehingga dalam pembuatannya kinerja DPRD dan pemerintah Kota Yogyakarta cukup dipertaruhkan dalam proses pembentukan perda tersebut.

Atas latar belakang permasalahan tersebut di atas maka penulis tertarik mengangkatnya dalam penelitian dengan judul Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimanakah Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035?
2. Apa sajakah faktor pendukung dan penghambat Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035?

C. Tujuan penelitian

1. Untuk mengetahui Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035.
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035.

D. Tinjauan pustaka

1. Teori Lembaga Perwakilan

Dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip Kedaulatan Rakyat adanya Lembaga Perwakilan Rakyat merupakan keharusan. Lembaga Perwakilan Rakyat boleh terdiri dari satu kamar atau dua kamar (bicameral). Ada yang disebut parlemen atau legislatif dan namanyaapun mungkin congress, House of Commons, Diet, Knesset, Bundestag atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Apapun sebutan dan namanya namun yang pokok adalah keberadaan Lembaga Perwakilan Rakyat merupakan hal yang sangat esensial karena ia berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat. Lewat Lembaga Perwakilan inilah aspirasi rakyat ditampung yang kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijaksanaan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat.⁶

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting di samping unsur-unsur lainnya seperti, sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya. Setiap sistem demokrasi adalah ide bahwa negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu di bidang pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka di lembaga perwakilan.⁷

UUD 1945 yang menganut ajaran teori kedaulatan rakyat dengan dasar dan bentuk negara kerakyatan, menginginkan adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, walaupun “Gubernur tidak bertanggungjawab kepada DPRD

⁶ Dahlan Thaib. 1994. DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Liberty*. Hlm. 1

⁷ Lyman Tower Sarjen, *Ideologi Politik Komtemporer*, Gramedia, Jakarta, 1981, hal. 44.

(Penjelasan UUD 1945), tetapi “Gubernur harus mendapat persetujuan DPRD untuk membentuk Peraturan Daerah”.

Rumusan Pasal 20 ayat (5) hasil perubahan kedua UUD 1945 dipandang sebagai solusi jika terjadi kemacetan atau penolakan dari Presiden untuk mengesahkan rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama dengan DPR. Secara hukum, hak tolak presiden menjadi tidak berarti, karena suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui akan tetap menjadi undang-undang tanpa pengesahan Presiden. Hal yang tadinya dimaksudkan sebagai *balancing* antara DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang, tetapi yang terjadi justru hilangnya hak tolak presiden. Hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan kesimpangsiuran hukum yang membawa dampak negatif dalam kehidupan kenegaraan.

Anehnya, kata Buyung Nasution, Komisi Konstitusi yang ditugaskan untuk mengkaji UUD 1945 hasil amandemen, justru mengusulkan agar rumusan Pasal 20 ayat (5) diperkuat dengan menambahkan kata “harus” sehingga rumusannya berbunyi “Presiden harus mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU selambat-lambatnya 30 hari setelah disetujui bersama dan wajib diundangkan.” Di sisi lain untuk RUU APBN, dirumuskan bahwa presiden lah yang mengajukannya, namun kata putus tetap saja ada pada DPR, sambil memperhatikan pertimbangan DPD (Pasal 23 ayat

(2)). Konstruksi ini menambah daftar panjang ketidakseimbangan antara Legislatif dan Eksekutif.⁸

2. Tinjauan Umum tentang Legislasi Daerah

Untuk mencapai tujuan otonomi daerah, maka pemerintah daerah menetapkan produk hukum daerah berupa legislasi daerah yang terdiri dari Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah, dan Instruksi Kepala Daerah.⁹ Dari segi pembentukannya, sangat jelas ditentukan bahwa Peraturan Daerah dibentuk oleh lembaga legislatif daerah bersama-sama dengan kepala pemerintah Daerah. Dengan demikian, Peraturan Daerah tersebut merupakan produk legislasi daerah.¹⁰

Dalam hal ini Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Ditingkat daerah dikenal 2 macam kekuasaan untuk membuat kebijakan:¹¹

- a. Penentuan kebijakan mengenai pelaksanaan atau penjabaran kebijakan pemerintah pusat adalah Gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di provinsi (kabupaten dan kota adalah bupati dan walikota). Bentuk kebijakannya adalah keputusan dan instruksi Bupati dan Walikota untuk kabupaten dan kota; dan
- b. Penentuan kebijakan Pemerintah Daerah (otonom), wewenangnya terletak pada kepala daerah dengan persetujuan DPRD. Perumusan hasil kebijakan tersebut diterbitkan sebagai kebijakan daerah dalam bentuk peraturan daerah tingkat provinsi, kabupaten, dan kota.

⁸ Ni'matul Huda. 2007. Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi. *Uii press yogyakarta*. Hlm. 107

⁹ Otong Rosadi. 2008. Arti Penting Program Legislasi Daerah Bagi Pencapaian Tujuan Otonomi Daerah. *Jurnal Wacana Paramarta*. Vol. 7 No.1. hlm. 41

¹⁰ <http://jimly.com/pemikiran/view/4.html>

¹¹ M. Solly Lubis. 2009. *Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*. Bandung: CV Mandar Maju. hlm. 73

3. Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan perundang-undangan adalah terjemahan dari Bahasa Belanda *wettelijke regeling* yang artinya sesuai atau berdasarkan undang-undang (*wet*).¹² Istilah *legislation*, *wetgeving* atau *gezetsgebung* dibedakan dalam dua pengertian :¹³

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau membentuk peraturan-peraturan negara, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan-peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun tingkat daerah.

Istilah ini lebih sempit dari pengertian peraturan perundangan karena kata dasarnya adalah undang-undang jadi setelah diberi awalan dan akhiran maka menunjukkan suatu proses. Menurut kamus bahasa Indonesia, perundang-undangan adalah segala sesuatu yang bertalian dengan undang-undang. Dikatakan lebih luas dari peraturan perundang-undangan karena pengertian peraturan. Perundang-undangan hanya mencakup bentuk-bentuk dan jenis-jenis, jadi tidak menyangkut proses pembuatan dan putusan yang bersifat penetapan. Jadi perundang-undangan bertolak dari keseluruhan peraturan dan proses kegiatan pembuatan peraturan.

Menurut Bagir Manan Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang

¹²Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu perundang-undangan dasar-dasar dan pembentukannya*, Cetakan Pertama, Kanisius, Yogyakarta, 1998.

¹³ Ibid.

mengikat secara umum.¹⁴ Sedangkan menurut Hamid Attamimi Peraturan perundang-undangan adalah semua aturan hukum yang dibentuk oleh semua tingkat atau lembaga dalam bentuk tertentu mungkin disertai sanksi atau berlaku umum, serta mengikat.¹⁵

Menurut Penulis istilah perundang-undangan untuk menggambarkan proses dan teknik penyusunan atau pembuatan keseluruhan peraturan negara, sedangkan istilah peraturan perundang-undangan untuk menggambarkan keseluruhan jenis-jenis atau macam peraturan negara. Dalam arti lain Peraturan Perundang-undangan merupakan istilah yang dipergunakan untuk menggambarkan berbagai jenis (bentuk) peraturan (produk hukum tertulis) yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum yang dibuat oleh Pejabat atau Lembaga yang berwenang.

Jadi kriteria suatu produk hukum disebut sebagai Peraturan Perundang-undangan, berturut-turut harus:

- a. bersifat tertulis
- b. mengikat umum
- c. dikeluarkan oleh Pejabat atau Lembaga yang berwenang

Ilmu Perundang-undangan bersifat normatif dengan orientasi pada melakukan perbuatan menyusun peraturan perundang-undangan, karenanya bermanfaat memberikan bekal pengetahuan dan kemampuan membuat peraturan perundang-undangan.

¹⁴ Bagir Manan, *Dasar-dasar perundang-undangan Indonesia*, Cetakan Pertama, Ind-Hill. Co, 1992, hlm 3.

¹⁵ Hamid Attamimi, *Peran Keputusan Presiden republik Indonesia dalam penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi UI, Jakarta, 1990.

Ciri-ciri peraturan perundang-undangan antara lain :

- a. Peraturan perundang-undangan berlaku umum.
- b. Peraturan perundang-undangan mengikat secara umum, artinya tidak mengidentifikasi individu tertentu, dengan demikian berlaku bagi setiap subjek yang memenuhi unsur-unsur dalam ketentuan perundang-undangan tersebut. Atas dasar itu, berlaku dan mengikat secara umum adalah sebatas tidak menentukan secara konkret identitas individu atau objeknya.
- c. Peraturan perundang-undangan dibentuk suatu badan yang mempunyai fungsi legislatif. Buktinya presiden dapat mengeluarkan peraturan pemerintah, peraturan presiden.

Peraturan perundang-undangan tingkat daerah :¹⁶

- a. Secara Umum
Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga yang berwenang di daerah dan mengikat penduduk di daerah yang bersangkutan.
- b. Secara Khusus
Peraturan perundang-undangan yang dibuat atau dibentuk oleh pemerintah daerah (kepala daerah) dengan persetujuan DPRD.

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.¹⁷ Sedangkan peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk

¹⁶ Bagir Manan, *Sistem dan teknik pembuatan perundang-undangan tingkat daerah*, Amrico, Bandung, 1994, hlm 6

¹⁷ Wicipto Setiadi, *Proses pengharmonisasian sebagai Upaya peningkatan kualitas Peraturan perundang-undangan*, Media informasi Hukum dan peraturan perundang-undangan , Kementrian Hukum dan hak asasi manusia republic Indonesia, tanggal 4 September 2010

oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.¹⁸ Kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk suatu peraturan daerah berlandaskan pada pasal 18 ayat (6) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “ Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantu”. Peraturan Daerah merupakan bagian dan integral dari konsep peraturan perundang-undangan.

4. Tinjauan Tentang Otonomi Daerah dan Pemerintahan Daerah

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan kepada masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Untuk dapat meleksanakan tujuan tersebut, maka kepada daerah perlu diberikan wewenang-wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya.¹⁹ Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintahan yang telah ditetapkan. Daerah memiliki wewenang membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang

¹⁸ Pasal 1 ayat 2 undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan.

¹⁹ C.S.T Kansil, *Pokok-Pokok Pemerintah di Daerah*, Aksara Baru, Jakarta, 1978, hlm. 131

bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.²⁰ Pengembangan asas desentralisasi dalam Pemerintahan Daerah merupakan aspek yang sangat menentukan untuk melaksanakan yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat dan berkelanjutan (*sustainable*). Desentralisasi yang dibutuhkan tidak sekedar dipahami sebagai pendelegasian sebagai otoritas formal dalam bentuk dekonsentrasi, ataupun devolusi (pelimpahan sebagai wewenang pembuatan kebijaksanaan atas pengendalian atas sumber daya kepada daerah), akan tetapi desentralisasi dalam pembuatan kebijakan/keputusan.²¹

Desentralisasi adalah transfer (perpindahan) kewenangan dan tanggungjawab fungsi-fungsi publik. Transfer ini dilakukan dari pemerintah pusat ke pihak lain, baik kepada daerah bawahan, organisasi pemerintah yang semi bebas ataupun kepada sektor swasta. Selanjutnya desentralisasi dibagi menjadi empat tipe, yaitu:²²

- a. Desentralisasi politik, yang bertujuan menyalurkan semangat demokrasi secara positif di masyarakat;
- b. Desentralisasi administrasi, yang memiliki tiga bentuk utama, yaitu: dekonsentrasi, delegasi dan devolusi, bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan secara efektif dan efisien;
- c. Desentralisasi fiskal, bertujuan memberikan kesempatan kepada daerah untuk menggali berbagai sumber dana;
- d. Desentralisasi ekonomi atau pasar, bertujuan untuk lebih memberikan tanggungjawab yang berkaitan sektor publik ke sektor privat.

²⁰ Penjelasan Umum Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Angka 1 huruf b, Alenia 1

²¹ Soehino, *Hukum Tata Negara : Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999*, BPFE, Cetakan Pertama, Yogyakarta, 2002, hlm.20

²² Susiyati Bambang Hirawan, *Desentralisasi Fiskal Sebagai Suatu Upaya Meningkatkan Penyediaan Layanan Publik (Bagi Orang Miskin) di Indonesia*, http://web.mac.com/adrianpanggabean/Loose_Notes_on_Indonesia/Decentralization_and_Local_Finance_files/Prof%20Susiyati%20Hirawan%20%28Pidato%20Pengukuhan%29.pdf,

Penerapan desentralisasi di Indonesia dilakukan guna mencegah terpusatnya kekuasaan di tingkat pusat. Adanya desentralisasi memungkinkan pemerintah daerah atau organisasi pemerintah yang diberi kewenangan ini untuk bertanggungjawab terhadap adanya kekuasaan yang ditransferkan oleh pemerintah pusat dan memberikan peluang kepada daerah atau organisasi pemerintah untuk maju.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa pemerintah daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).²³ Pasal 19 Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan dikenal penyelenggara pemerintah pusat dan penyelenggara pemerintah daerah yaitu:

- a. Penyelenggaraan pemerintah adalah Presiden dibantu oleh 1 (satu) orang wakil presiden, dan oleh menteri negara,
- b. Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD.

Diberlakukannya Undang-undang nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah dan Undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah dan daerah, kewenangan pemerintah didesentralisasikan ke daerah ini mengandung makna bahwa pemerintah pusat tidak lagi mengurus kepentingan rumah tangga di daerah-daerah. Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan daerah menyelenggarakan

²³ Undang-Undang Republik Indonesia nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penjelasan umum butir keempat.

urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan menjadi urusan pemerintah pusat. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.²⁴

Kewenangan mengurus dan mengatur rumah tangga daerah diserahkan kepada masyarakat di daerah. Pemerintah pusat hanya berperan sebagai supervisor, pemantau, pengawas dan penilai. Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah dan atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di daerah. Koordinasi pembinaan

²⁴ *Ibid*

dilaksanakan secara berkala pada tingkat nasional, regional, atau provinsi.

Pembinaan tersebut meliputi:²⁵

- a. Koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan;
- b. Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan;
- c. Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan;
- d. Pendidikan dan pelatihan; dan
- e. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

Adanya kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah, maka Gubernur selaku kepala daerah pada saat ini dapat menjalankan fungsi kepemimpinannya sebagaimana mestinya tanpa adanya campur tangan dari pemerintah pusat sebagaimana terjadi pada era orde baru. Hal ini dapat memberikan kebebasan kepada daerah untuk mengembangkan daerah sesuai dengan yang dikehendaki namun tetap dalam koridor aturan yang dibuat oleh pemerintah pusat.

5. Tinjauan Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan suatu lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur dari penyelenggaraan pemerintah daerah. Keikutsertaan rakyat dalam pemerintahan daerah melalui wakil-wakilnya merupakan suatu wujud dari adanya asas demokrasi yang dianut oleh negara Indonesia. Oleh karena itu, DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga pemerintahan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah kabupaten/ kota. Dewan

²⁵ *Ibid*

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diatur secara terperinci dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. DPRD kabupaten/kota mempunyai wewenang dan tugas:²⁶

- a. Membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- e. Memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;
- 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/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- k. Melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

E. Metode penelitian

1. Obyek Penelitian

²⁶ Pasal 366 UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Peran Dewan Perwakilan Rakyat daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035.

2. Subjek penelitian

Ketua atau anggota DPRD Kota Yogyakarta atau staf yang kompeten untuk mewakili.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di DPRD Kota Yogyakarta

4. Sumber Data

a. Data primer

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari subjek penelitian berupa hasil wawancara

b. Data sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung seperti undang-undang, dokumen dan buku-buku.

5. Teknik pengumpulan data

a. Wawancara yaitu mengajukan pertanyaan langsung kepada subjek penelitian untuk memperoleh data yang berkaitan dengan objek penelitian.

b. Studi pustaka yaitu dengan mengumpulkan data dari berbagai peraturan perundang-undangan dan literatur yang berkaitan dengan objek penelitian.

6. Pendekatan yang digunakan

Pendekatan yang digunakan adalah yuridis sosiologis dimana data-data yang diperoleh dari studi pustaka akan dikembangkan dengan data-data yang diperoleh di lapangan.

7. Pengolahan dan analisa data

Data yang diperoleh di lapangan maupun di dalam literatur-literatur akan dianalisis secara kualitatif normatif yaitu mengelola dan menganalisis data dari penelitian, literatur atau kepustakaan dalam penyelesaian masalah sekalipun untuk menguji permasalahan di lapangan yang berhubungan dengan penelitian tentang Peran Dewan Perwakilan Rakyat daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035).

F. Kerangka Skripsi

Skripsi ini terdiri dari IV bab yang disusun secara sistematis, dimana antar bab saling berkaitan yang merupakan suatu rangkaian yang saling berkesinambungan. Kerangka dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

Bab I. Berupa pendahuluan yang berisi latar belakang atau gambaran singkat mengenai penelitian yang berupa latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian,

metodologi penelitian, kerangka pemikiran serta kerangka skripsi.

Bab II. Berupa kajian pustaka yang menguraikan tentang negara hukum, pemerintahan daerah, otonomi daerah dan peraturan daerah

Bab III. Berupa pembahasan beserta hasil penelitian mengenai permasalahan yaitu mengenai Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035)

Bab IV. Penutup.

Berisi kesimpulan dari keseluruhan bab-bab yang telah diteliti dilengkapi dengan saran-saran/ rekomendasi.