

**PERANAN DPRD PROPINSI DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA DALAM PENGAWASAN PELAKSANAAN
PERATURAN DAERAH TENTANG PENYAKIT MASYARAKAT
DI PROPINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**
(Kajian Yuridis Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004)

TESIS

**Diajukan untuk memenuhi salah satu Syarat Guna
Memperoleh Gelar Sarjana (S-2) Ilmu Hukum
Pada Program Magister (S-2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia**

**Dibimbing Oleh:
Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, SH.Msi
Hj. Ni'matul Huda, SH.M.Hum.**



Disusun Oleh:

Nama : Malahayati Nst.,SH.

No. Mhs : 03 M. 0035

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2006

HALAMAN PERSETUJUAN

**PERANAN DPRD PROPINSI DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA DALAM PENGAWASAN PELAKSANAAN
PERATURAN DAERAH TENTANG PENYAKIT MASYARAKAT
DI PROPINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
(Kajian Yuridis Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004)**

TESIS

Disusun Oleh:

Nama : Malahayati Nst.

No. Mhs : 03 M. 0035

BKU : Hukum Tata Negara

Program Studi Hukum Tata Negara

Yogyakarta,.....Oktober 2006

Disetujui Oleh:

Dosen Pembimbing I



Prof. DR. H. Dahlan Thaib, S.H., M.Si.

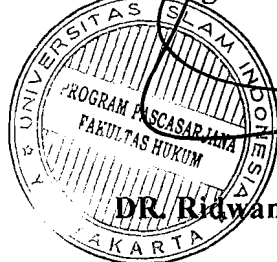
Dosen Pembimbing II



Hj. Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum.

Mengetahui,

Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum



DR. Ridwan Khairandy, S.H., M.H.

LEMBAR PENGESAHAN

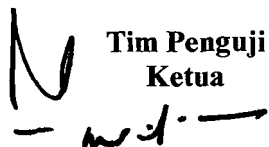
TESIS

**PERANAAN DPRD PROPISI DAERAH IATIMEWA YOGYAKARTA
DALAM PENGAWASAN PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH
TENTANG PENYAKIT MASYARAKAT DIPROVINSI DAERAH
ISTIMEWA YOGYAKARTA
(KAJIAN YURIDIS UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004)**

Disusun Oleh:


**Nama :MALAHAYATI NST.SH
No.Mhs :03M0035
BKU :HTN/HAN**

**Telah Dipertahankan Didepan Dewan Penguji
Pada Tanggal 15 November 2006
Dan Dinyatakan Lulus**

**Tim Penguji
Ketua**


(Prof.DR.H.Dahlan Thaib,S.H.,M.Si.)

Anggota I


(Hj.Ni'matul Huda,S.H.,M..Hum)

Anggota II


(Sri Hastuti Puspitasari.S.H.MH)

Mengetahui:

**Direktur Program Magister (S2) Ilmu Hukum
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**


(Ridwan Khairandy.Dr.,SH.MH)



PERSEMBAHAN

Syukur yang mendalam kepada Allah SWT yang berkat ijin - Nyalah tesis ini dapat diselesaikan, kupersembahkan tesis ini sebagai rasa cinta dan tulusku kepada: Ayahanda dan Ibunda, Abang dan adik-adikku A.Ikbal, paisal dan aldian serta tidak lupa untuk suamiku dan anakku tercinta gadang dan sikecil farid.

MOTTO

”.....Allah pasti akan mengangkat orang yang beriman dan berpengetahuan
(berilmu) diantaramu beberapa tingkat lebih tinggi.....”

(Q.S. Al Mujadilah: 11)

KATA PENGHANTAR

Assalamu'alaikum wr.wb.

Dengan segala kerendahan hati penulis panjatkan puji syukur ke hadirat Allah SWT, berkat rahmat dan hidayah-Nyalah penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis ini.

Dalam penulisan tesis ini, penulis menyadari masih banyak kekurangan yang menyebabkan jauhnya tesis ini dari kata sempurna. tetapi bagaimana pun juga penulis adalah seorang yang masih belajar untuk mencari pengetahuan dan pengalaman yang secara otomatis selalu membutuhkan nasihat dan bimbingan dari para senior.

Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari orang lain, penulis tidak akan mampu menyelesaikan tesis ini, oleh karena itu pada kesempatan ini penulis ingin memberikaan ucapan terima kasih yang sebesar - besarnya kepada :

1. Ayahanda dan ibunda tercinta, atas do'a dan kasih sayangmu serta nasehat - nasehatmu.
2. Pak prof.dr.Edy Suandi Hamid, M..Ec.,selaku rector universitas islam Indonesia.
3. Ridwan Khairandy, Dr., SH ,MH dan Sri Hastuti Puspitasari,SH, MH, selaku ketua dan sekretaris program pascasarjana.

4. Prof.dr. H. Dahlan Thaib, SH.Msi dan Hj. Ni'matul huda, SH.M.Hum., selaku pembimbing tesis penulis.
5. Dosen - dosen pascasarjana yang telah banyak membantu dan memberikan ilmu bagi penulis.
6. Sahabatku Chairunisa dan Ela serta bang Erman yang banyak mensupport penulis.
7. Mas Sutik, mbak Elmi,mbak Atik makasih banget sudah banyak merepotkan.

Harapan penulis semoga dengan tersusunya tesis ini dapat bermanfaat bagi penulis sendiri dan para pembaca.

Semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan rahmat dan hidayah - Nya kepada kita semua dalam suasana iman, islam, ikhsan, amien.

Wassalamu'alaikum wr.wb.

Yogyakarta, 14 november 2006

Penulis

Malahayati, nst, SH

Abstrak

DPRD merupakan wakil masyarakat dipemerintahan dan salah satu tugasnya adalah melakukan pengawasan. Dan pengawasan yang dilakukan DPRD khususnya DPRD D.I.Y adalah di bidang pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala daerah APBD, kebijakan Kepala daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah (pasal 42 ayat 1 huruf c Undang - Undang 32 tahun 2004)

Dan di dalam pembahasan tesis ini salah satu yang disorot adalah kinerja DPRD dalam melakukan pengawasan terhadap perda tentang pekat yaitu perda no. 15 tahun 1954 tentang pelatjuran dan perda no. 3 tahun 2000 tentang napza. dan dari banyaknya perda yang dikeluarkan perda ini termasuk perda yang bermasalah yaitu dalam hal pelaksanaanya atau realisasinya.

Pengawasan yang dilakukan DPRD D.I.Y tentunya banyak kendala - kendala atau hambatan dalam melaksanakan perannya sebagai wakil masyarakat di daerah sehingga semuanya tentu saja harus ada kerjasama dari semua pihak atau elemen masyarakat.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN PERSETUJUAN	
HALAMAN PENGESAHAN	
HALAMAN PERSEMBAHAN	
HALAMAN MOTTO	
KATA PENGANTAR	
ABSTRAK	
DAFTAR ISI.....	
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	16
C. Tujuan Penelitian	16
D. Kerangka Teori	17
E. Metode Penelitian	36
BAB II. PEMERINTAHAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH	
A. Konsepsi Negara Kesatuan	38
B. Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	44
C. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	51
D. Pemerintah Daerah	64

E. Pengertian Pengawasan	68
F. Maksud dan Tujuan Pengawasan	76
G. Jenis-jenis Pengawasan	80

**BAB III. PERANAN DPRD PROPINSI DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA DALAM PENGAWASAN PELAKSANAAN
PERATURAN DAERAH DI PROPINSI DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA**

(Kajian Yuridis Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004).

A. Gambaran Umum DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	92
B. Fungsi Tugas dan Wewenang serta Mekanisme DPRD Dalam Pengawasan Pelaksanaan Peraturan Daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004	115
C. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Oleh DPRD Propinsi Daerah Yogyakarta terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah	120
D. Kendala-kendala yang dihadapi DPRD Propinsi Daerah Yogyakarta dalam Melaksanakan Pengawasan	128

BAB IV. PENUTUP

A. Kesimpulan	131
B. Rekomendasi	133

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dengan terjadinya perubahan terhadap Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, maka Penjelasan Undang-Undang Dasar 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 Undang-Undang Dasar baik dari sejarah pembuatan Penjelasan (dibuat kemudian), maupun meniadakan “keganjilan” bahkan “anomali”.¹ Selain tidak lazim Undang-Undang Dasar memiliki Penjelasan, juga selama ini Penjelasan dianggap sebagai sumber hukum di samping (bukan sederajat dengan) ketentuan batang tubuh Undang-Undang Dasar.

Perubahan Pasal 18 (baru) ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah Propinsi dan dalam daerah Propinsi 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 dimana kedaulatan negara berada di tangan Pemerintah 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.²

Maka dengan adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945, hal ini otomatis membawa perubahan terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 disamping karena adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945, juga memperhatikan beberapa ketetapan MPR dan Keputusan MPR, seperti: Ketetapan MPR-RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah; dan Ketetapan MPR-RI Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden,

¹ Bagir Manan, *Menyongsang Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 7.

DPA, BPK, dan MA pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2002 dan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 5/MPR/2003 tentang Penugasan Kepada MPR-RI Untuk menyampaikan Saran Atas Laporan Pelaksanaan Keputusan MPR-RI oleh Presiden, DPR, dan MA pada Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2003.

Dalam melakukan perubahan terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, diperhatikan berbagai Undang-undang yang terkait di bidang politik diantaranya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Selain itu juga diperhatikan Undang-undang yang terkait di bidang Keuangan Negara, yaitu Undang-undang Nomor 17 Tahun 2004 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-undang

² MPR-RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta, 2003, hlm 102-103.

Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Atas Pengalaman dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara. Disamping itu bahwa Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti.

Ada pandangan yang mengatakan bahwa prinsip Pemerintahan Daerah yang dimuat dalam Undang-undang Dasar 1945 setelah perubahan merupakan prinsip yang dipaksakan agar terjadi sinkronisasi antara Undang-Undang Dasar 1945 dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Pandangan ini mengatakan bahwa penegasan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan merupakan koreksi terhadap prinsip-prinsip yang sudah telanjur diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Sebab, perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 terjadi pada Sidang Tahunan MPR tahun 2000, sedangkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 lahir pada tahun 1999, mendahului perubahan Undang-Undang Dasar 1945.³

³ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 157.

Koreksi itu, misalnya berkaitan dengan ketentuan Pasal 4 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain. Penjelasan Pasal 4 menyatakan, yang dimaksud dengan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain adalah bahwa Daerah Propinsi tidak membawahkan Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota. Penegasan demikian itu dipandang bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Seolah-olah antara Propinsi dengan Kabupaten dan Kota tidak lagi ada hubungan sama sekali. Maka, Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, memberikan koreksi dengan menyatakan:

"Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi atas kabupaten kota yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan Undang-undang".

Hal lain yang perlu disempurnakan dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 akibat perubahan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, yakni:⁴ *Pertama*, prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat

⁴ *Ibid*, hlm. 158-160

(2)). Dengan demikian, tidak ada unsur dekonsentrasi. Prinsip ini 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. Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 maupun Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 disebutkan berbagai asas penyelenggaraan pemerintahan (di) daerah yaitu asas desentralisasi, asas tugas pembantuan, dan asas dekonsentrasi. Perbedaan asas-asas ini merupakan "temuan" pembentukan Undang-undang. Undang-Undang Dasar sendiri tidak mencantumkan asas-asas tersebut. Untuk menghindari kreasi-kreasi yang menyimpang dari makna dan tujuan Pemerintahan Daerah Pasal 18 menegaskan, Pemerintahan Daerah hanya dijalankan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kedua, berkaitan dengan sistem pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan secara demokratis (Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945). Prinsip pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan secara demokratis ini merupakan prinsip yang sengaja disesuaikan, atau prinsip untuk tidak memangkas habis sistem pemilihan Kepala Daerah yang diatur dalam Pasal 18 ayat (1) jo Pasal 34 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota. Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan. Namun, pada Sidang Tahunan MPR 2001, muncul prinsip pemilihan Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945). Dengan penegasan tersebut seharusnya ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 maupun Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 perlu disempurnakan kembali dengan mengikuti ketentuan Pasal 6A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

Ketiga, dengan ada perubahan struktur kelembagaan MPR melalui perubahan Undang-Undang Dasar 1945 pada tahun 2002 (Pasal 2 ayat (1)), keanggotaan MPR tidak lagi diisi oleh Utusan Gotong dan Utusan Daerah, tetapi berubah keanggotaannya menjadi terdiri atas DPR dan DPD yang dipilih melalui Pemilu. Konsekuensi dari perubahan susunan keanggotaan MPR tersebut adalah kehilangan kewenangan DPRD (Propinsi) untuk memilih utusan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) butir b jo Pasal 26 huruf c Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Di samping itu kehadiran lembaga DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 22C dan 22D Undang-Undang Dasar 1945 yang mempunyai tugas dan wewenang berkaitan dengan otonomi daerah, maka perlu ada pengaturan bagaimana hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD dengan DPD dapat saling mendukung pelaksanaan otonomi daerah.

Negara Republik Indonesia memilih untuk melaksanakan otonomi Daerah merupakan suatu pilihan yang tepat dalam upaya menata masa depan politik dan pemerintahan. Pelaksanaan otonomi daerah merupakan salah satu prinsip dari desentralisasi sebagai konsekuensi dan pelaksanaan demokrasi di daerah.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan di dalam Pasal 1 butir ke-2 yang disebut sebagai Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya butir ke-4 dalam Pasal ini disebutkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Kemudian dalam Pasal 40 juga disebutkan mengenai kedudukan dan fungsi DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana halnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, juga memberikan hak-hak yang cukup luas kepada DPRD. Hanya saja, semuanya itu tergantung kepada DPRD yang bersangkutan untuk menggunakan haknya semaksimal mungkin untuk menggunakan dan membawakan aspirasi rakyat yang diwakilinya, termasuk dalam menjalankan fungsi DPRD bidang *legislasi, anggaran, dan pengawasan*.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai wakil rakyat di daerah mempunyai kewenangan yang cukup besar dalam mempengaruhi dan memutuskan kebijaksanaan daerah. Oleh karena itu, peranan DPRD sangat dituntut dalam menyerap aspirasi rakyat di Daerah. Di samping itu hak dan kewenangan yang ada pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah perlu diefektifkan.

Berdasarkan Pasal 42 huruf c Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah. Kewenangan yang dimiliki DPRD ini tidak lain adalah sebagai wujud implementasi daripada fungsi DPRD di bidang *legislasi, anggaran, dan pengawasan*.

Dengan luasnya ruang lingkup pengawasan yang dimiliki DPRD sebagaimana diberikan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, hal ini dapat diartikan sebagai bentuk apresiasi kepada Dewan sebagai wakil rakyat, akan tetapi hal ini juga dapat menjadi hambatan bagi Dewan jika tidak dapat mengimplementasikannya dengan baik, karena di sinilah letak untuk mewujudkan *good governance*.

Dengan periode masa kerja anggota Dewan 5 (lima) tahun, kemudian berkaitan dengan masih barunya susunan keanggotaan Dewan. Dengan melihat hal ini maka dapat dipastikan dalam tahap awal akan terjadi kebingungan bagi anggota Dewan dalam mengimplementasikannya. Terlebih lagi hukum positif tidak memberikan tolok ukur yang jelas mengatur tentang pengawasan. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 hanya menyebutkan mengenai ruang lingkup pengawasan Dewan. Untuk operasionalisasi dari fungsi pengawasan diserahkan sepenuhnya kepada Peraturan Tata Tertib Dewan.

Peraturan Tata Tertib Dewan sebagai salah satu *beleids regels* seyogyanya hanya berisikan aturan main (*rule of game*), yaitu, aturan internal Dewan yang hanya mengatur mengenai organ dan mekanisme internal guna mendukung pola kerja Dewan sehingga memudahkan Dewan

dalam mengoperasionalkan kerja pengawasan.⁵ Dengan melihat materi muatan Tata Tertib Dewan yang demikian menyebabkan realisasi kerja pengawasan Dewan tidak jelas. Ketidakjelasan dapat merusak aktifitas Dewan untuk melakukan pengawasan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah.

Daerah otonom selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam menyelenggarakan otonomi, Daerah mempunyai kewajiban untuk membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya. Kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah ada pada Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD sebagai lembaga legislatif Daerah. Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, DPRD mempunyai wewenang membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama, membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah bersama dengan Kepala Daerah, melaksanakan pengawasan

⁵ Modul Semiloka II, *Evaluasi dan Optimalisasi Peran DPRD dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Parwi DIY, 3-5 Agustus 2001.

terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, Peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah.

Selama ini dalam pelaksanaan pembentukan Peraturan Daerah dapat dikatakan hal ini didominasi oleh eksekutif, baik dalam pelaksanaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 maupun pada pelaksanaan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Hal ini dapat terlihat dalam pembentukan Peraturan Daerah dengan menyebutkan bahwa Kepala Daerah menetapkan atas persetujuan DPRD.

Penetapan otonomi daerah secara penuh sejak Januari 2001 telah menimbulkan semangat berlebihan di daerah, yaitu dengan membuat Peraturan Daerah untuk kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan tanpa memperdulikan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Polemik di seputar Peraturan Daerah yang dipandang "bermasalah" berawal dari temuan Kamar Dagang Industri (Kadin) Indonesia, bahwa ada 1.006 Peraturan Daerah di seluruh Indonesia yang dianggap memberatkan dunia usaha. Atas temuan tersebut Pemerintah (Presiden) akhirnya meminta Departemen Dalam Negeri (Depdagri) untuk melihat dan memonitor pelaksanaan otonomi daerah agar tidak membebani para pengusaha di daerah. Dari temuan tersebut kemudian Depdagri melakukan kajian intensif

terhadap seluruh Peraturan Daerah yang dikeluarkan oleh Daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia. Peraturan Daerah "bermasalah" temuan Kadin tersebut sebagian mengatur tentang pungutan terhadap hasil bumi, pajak reklame terhadap label dan botol minuman, dan seterusnya.⁶ Tetapi setelah dilakukan kajian terhadap Peraturan Daerah "bermasalah" oleh Depdagri, ternyata temuan mereka berbeda dengan yang disampaikan oleh Kadin. Menurut Depdagri baru, ada 105 Peraturan Daerah mengenai retribusi dan pajak daerah yang bermasalah.⁷

Dengan melihat banyaknya Peraturan Daerah "bermasalah" di beberapa daerah di Indonesia, maka perlu adanya suatu antisipasi supaya Peraturan Daerah yang berlaku di wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya dan sesuai dengan aspirasi rakyat ataupun tidak "bermasalah", dengan cara melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah yang berlaku di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam melaksanakan tugas pengawasan dan wewenang pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah, DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berpedoman pada Pasal 43 ayat (1) huruf c Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Tata Tertib DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁶ *KOMPAS*, 6 September 2001.

⁷ *KOMPAS*, 10 September 2001.

Pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD dalam pengawasan pelaksanaan Peraturan Daerah setelah berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi hal yang baru bagi anggota Dewan, tidak terkecuali bagi DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mengawasi adanya Peraturan Daerah “bermasalah”, maupun dalam mengawasi pelaksanaan Peraturan Daerah. Sehingga DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ada kemungkinan akan menghadapi kendala mengimplementasikan tugas dan wewenang pengawasan dalam pelaksanaan Peraturan Daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta masa jabatan 2004-2009 dalam melaksanakan fungsinya melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah adalah mencakup semua pelaksanaan Peraturan Daerah yang merupakan produk Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, antara lain; Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2005 tentang APBD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun Anggaran 2004, Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Propinsi DIY Nomor 1 Tahun 2005 tentang Kedudukan Protokoler dan keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD Propinsi DIY, Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik, dan Peraturan Daerah lainnya. Namun, dalam pengawasan pelaksanaan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Daerah Istimewa

Yogyakarta terdapat beberapa Peraturan Daerah yang dinilai bermasalah, baik dalam pelaksanaannya maupun mengenai materi yang dimuat dalam Peraturan Daerah itu sendiri. Peraturan Daerah yang dinilai bermasalah tersebut yaitu Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 1954 tentang Penutupan Rumah-Rumah Pelatjuran di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2000 tentang Napza.

Untuk Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 1954 tentang Penutupan Rumah-Rumah Pelatjuran di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Peraturan Daerah ini dinilai sudah sangat tidak sesuai dengan situasi dan kondisi saat ini mengingat bahwa Peraturan Daerah tersebut adalah produk jaman dahulu sehingga materi maupun sanksi yang dimuat dalam Peraturan Daerah ini sudah tidak relevan lagi untuk diterapkan di zaman otonomi daerah sekarang ini. Kemudian Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2000 tentang Napza. Untuk Peraturan Daerah ini terdapat adanya asumsi bahwa Peraturan Daerah Napza ini hanyalah sebagai pelengkap atribut daerah saja, hal ini disebabkan bahwa Peraturan Daerah Napza ini tidak dapat berlaku sebagaimana mestinya suatu peraturan yang harus ditaati dan dijalankan. Sehingga dengan demikian penulis ingin membahas tentang pelaksanaan fungsi pengawasan dalam pelaksanaan Peraturan Daerah yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelaksanaan Peraturan daerah tentang penyakit masyarakat (pekat) ?
2. Faktor apakah yang menghambat pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pengawasan pelaksanaan Peraturan Daerah tentang pekat?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Dengan melihat permasalahan tersebut di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah tentang penyakit masyarakat.
2. Untuk mengetahui faktor apa yang menghambat pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pengawasan pelaksanaan Peraturan Daerah tentang pekat.

Kegunaan yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Pengembangan Ilmu Hukum pada umumnya dan Ilmu Hukum Ketatnegeraan pada khususnya terutama studi mengenai pelaksanaan otonomi daerah.
2. Secara teoritis kajian ini berusaha menganalisa secara akademis mengenai tugas dan wewenang DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pengawasan pelaksanaan Peraturan Daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.
3. Secara praktik kajian dalam penelitian ini dapat digunakan untuk memberikan kontribusi pemikiran terhadap masalah otonomi daerah pada masa kini dan masa yang akan datang khususnya DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan dapat dijadikan sebagai sumber informasi dan referensi bagi pihak-pihak yang membutuhkan.

D. Kerangka Teori

Sejak Indonesia merdeka, salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan. Pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan "*bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik*". Berarti bentuk negara Indonesia adalah berbentuk kesatuan (*unitary*), dan bukan berbentuk

federasi (*serikat*). Dengan demikian, di dalam negara kesatuan terdapat daerah yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (Otonomi Daerah).

Menurut C.F. Strong, negara kesatuan adalah bentuk negara dimana legislatif tertinggi dipusatkan pada satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada Pemerintahan Pusat dan tidak pada Pemerintah Daerah. Pemerintah Pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hal otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap pada Pemerintah Pusat.⁸

Otonomi daerah sebagai sub-sistem desentralisasi dan Pemerintahan Daerah, bukanlah satu sistem atau faktor yang konstan adanya, tetapi harus berkembang sesuai dengan dinamika masyarakat dan pergeseran garis politik dan perundang-undangan mengenai Pemerintah Daerah. Bahkan perkembangan ini sangat dipengaruhi oleh Undang-Undang Dasar dan garis politik yang sedang berlaku dalam negara.⁹

Desentralisasi bukan sekedar pemencaran kewenangan tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara Pemerintah Pusat dan satuan-

⁸ Syahda Guruh Langkah Samudra, *Menimbang Otonomi dan Federal*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hlm. 69.

satuan pemerintahan tingkat lebih rendah. Dengan demikian, sistem desentralisasi mengandung makna adanya pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintahan terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hal yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.¹⁰

Pemberian otonomi kepada daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia essensinya telah terakomodasikan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang intinya bahwa membagi daerah Indonesia atas daerah besar (Propinsi) dan daerah Propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Daerah itu bersifat otonom (*streek en locale rechs-gemeenschappen*) dengan dibentuk badan perwakilan rakyat, atau hanya berupa daerah administrasi saja. Daerah besar dan kecil yang diberikan kewenangan otonomi seberapa luas pun bukan merupakan negara bagian (*state*) melainkan daerah yang tidak terpisahkan dari dan dibentuk dalam kerangka Negara Kesatuan.¹¹

⁹ M. Arif Nasution dkk, *Demokrasi dan Problema Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 49.

¹⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Modul Kuliah Fakultas Hukum UIL, Yogyakarta, 2001, hlm. 51-52.

¹¹ Bambang Yudhoyono, *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Apratur Pemuda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hlm. 6.

Arti pentingnya Pemerintah Daerah menurut Sarundajang,¹² bahwa Pemerintahan Daerah merupakan konsekuensi logis dari adanya perbedaan etnis, linguistic, agama dan institusi sosial berbagai kelompok masyarakat lokal agar ia benar-benar aspiratif, baik terhadap kepentingan nasional maupun terhadap tuntutan heterogenitas lokal dimaksud. Di samping itu adanya pemerintah daerah akan memperbesar akses setiap warga negara untuk berhubungan langsung dengan pemimpinnya dan sebaliknya pemimpin daerah akan memperoleh kesempatan luas untuk mengetahui potensi sumber daya, masalah dan kendala, serta kebutuhan daerahnya dan menghilangkan mekanisme pembuatan keputusan yang kurang efisien. Demikian juga bagi suatu daerah dengan populasi yang relative homogen akan lebih berpeluang untuk menghasilkan keputusan-keputusan yang tidak antagonistic dengan kondisi dan kebutuhan anggota masyarakat yang dominan di wilayah tertentu.

Otonomi yang dikembangkan secara tegas menekankan pemisahan antara desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Mengingat otonomi bertumpu di Kabupaten bukan di Propinsi, maka dalam hal ini propinsi masih merupakan wakil Pemerintah Pusat di daerah. Sedangkan daerah otonom akan berdiri sendiri tidak hirarkies.¹³

¹² Sarundajang, *Pemerintah Daerah Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, 1999, hlm. 3.

¹³ Tim Laper, *Otonomi Pemberian Negara Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000, hlm. 70.

Pada Pasal 1 butir ke-2 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kemudian dalam Pasal 1 butir ke-7 menyatakan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah Kepada Daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaan desentralisasi yang menitikberatkan pada daerah Kabupaten akan memberikan dampak positif terhadap pelaksanaannya di daerah.

Adapun model desentralisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dapat berupa:¹⁴

a. *Desentralisasi territorial;*

Yaitu desentralisasi kewenangan yang dilakukan oleh Pemerintah kepada suatu badan umum (*openbaar lichaam*).

¹⁴ Irawan Soetjito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1999, hlm. 30-35.

b. *Desentralisasi fungsional*;

Yaitu ide untuk memisahkan suatu bagian tertentu dari fungsi pemerintahan negara atau daerah untuk dipercayakan penyelenggaraannya kepada suatu organ atau badan ahli yang khusus dibentuk untuk itu.

c. *Desentralisasi administratif*;

Yaitu pelaksanaan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri.

Keuntungan yang diperoleh dengan dianutnya sistem desentralisasi adalah:¹⁵

1. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan;
2. Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu intruksi lagi dari Pemerintah Pusat;
3. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan;
4. Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan (*diferensiasi*) dan pengkhususan (*spesialisasi*) yang berguna bagi kepentingan tertentu khususnya desentralisasi territorial dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan/keperluan dan keadaan khusus daerah;

5. Dengan adanya desentralisasi territorial daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh negara. Hal-hal yang ternyata baik dapat diterapkan di seluruh wilayah negara, sedang yang kurang baik, dapat diatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah untuk ditiadakan;
6. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari Pemerintah Pusat;
7. Dari segi psikologis desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya yang lebih langsung.

Kelemahan dari desentralisasi adalah:¹⁶

1. Karena besarnya organ-organ pemerintahan maka struktur pemerintahan bertambah kompleks yang mempersulit koordinasi;
2. Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu;
3. Khusus mengenai desentralisasi territorial dapat mendorong timbulnya apa yang disebut daerahisme atau propinsiisme;

¹⁵ Josef Riwukaho, *Prospek Otonomi Daerahdi Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. Rasa Grafindo, Jakarta, 2001, hlm. 12-13.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 14.

4. Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama karena memerlukan perundingan yang bertele-tele;
5. Dalam penyelenggaraan deesentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman dan kesederhanaan.

Dalam perpustakaan ilmu politik biasanya penyelenggaraan pemerintahan di suatu daerah dikatakan demokrasi apabila:¹⁷

1. Terdapat pembagian kekuasaan antara Pusat dan Daerah, dan pembagian kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif (di daerah tersebut);
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki kewenangan yang signifikan dalam penentuan kebijakan daerah (Perda APBD dan Perda non APBD), memilih dan/atau meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, Pengawasan dan Perwakilan;
3. Terdapat partisipasi para warga daerah dalam pembuatan pelaksanaan keputusan daerah.

Dengan desentralisasi, maka demokrasi akan terbangun dari bawah, mengapa demikian dapat terjadi ? Karena dengan adanya pemerintahan Daerah yang mandiri, yang ditopang dengan praktek-praktek demokrasi yang benar dan baik, maka masyarakat Daerah akan terbiasa dengan demokrasi sehingga akan menjadi pilar bagi pembangunan demokrasi dalam pemerintahan nasional.

¹⁷ Ramelan Surbakti, *Dinamika Politik Lokal Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Bahan Workshop Managing Capacity Building in Local Government, Kerjasama dengan

Dengan demokrasi yang dikembangkan dari bawah maka akan tercipta mekanisme pada hubungan yang seimbang antara pemerintah dengan daerah, karena masyarakat di Daerah akan memiliki peluang untuk menyampaikan aspirasi yang mereka miliki, baik yang menyangkut rekrutmen ataupun perencanaan pembangunan di Daerah, dan masyarakat di Daerah akan mampu memberikan kontrol terhadap pemerintahan nasional. Dengan demikian, akan terbentuk sebuah pemerintahan yang sehat dan seimbang, yang akan membawa pada kehidupan masyarakat yang lebih baik untuk masa yang akan datang.

Pada masa Orde Baru peranan eksekutif di daerah sangat kuat, sehingga menyebabkan DPRD tidak berdaya dalam mewujudkan apa yang menjadi keinginan masyarakat di daerahnya. Hal ini disebabkan karena DPRD hanya merupakan bagian dari Pemerintah Daerah. Dengan diundangkannya Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 menempatkan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan lembaga perwakilan rakyat (DPRD) memiliki fungsi *legislasi*, *anggaran*, dan *pengawasan*. Mengenai tugas dan wewenang DPRD dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan sebagai berikut:

1. membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama,
2. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah,
3. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerja sama internasional di daerah.
4. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Propinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota,
5. memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah
6. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah,
7. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah,
8. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah,
9. membentuk panitia pengawas pemilihan Kepala Daerah,
10. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah,
11. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat di daerah.

Untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya, DPRD mempunyai hak yang diberikan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana disebutkan dalam Pasal 43 yaitu:

- a. *Hak interpelasi*: adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada Kepala Daerah mengenai kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara.
- b. *Hak angket*: adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melaksanakan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu Kepala Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- c. *Hak menyatakan pendapat*: adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan Kepala Daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan *hak interpelasi* dan *hak angket*.

Mengingat pentingnya peranan dan kedudukan DPRD di Daerah terhadap proses demokratisasi tingkat local maka dituntut keberadaan DPRD itu sendiri lebih berkualitas dan professional dalam memenuhi kepentingan masyarakat di daerahnya. Faktor pendidikan, wawasan, pengalaman dan kemampuan sangat berarti dan bermakna dalam mewujudkan semua mengenai tugas, wewenang, dan hak yang diberikan undang-undang kepada DPRD.

Sudah merupakan keharusan bahwa setiap negara yang menganut asas-asas demokrasi harus dilakukan pengawasan serta pembatasan kekuasaan. Lord Acton memberikan ungkapan, "*Power Tends to Corrupt, absolute power corrupt absolutely*" maka untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan itu setiap kekuasaan harus dapat dipertanggungjawabkan pada rakyat. Hal ini merupakan ciri utama negara yang berkedaulatan rakyat bahwa rakyat dalam sistem demokrasi memiliki kebebasan untuk turut serta dalam proses penyelenggaraan pemerintahan negara, baik secara langsung maupun tidak langsung.¹⁸

Partisipasi ini secara umum dilakukan dengan cara mengadakan pengawasan terhadap pemerintah. Pengawasan tidak langsung dari rakyat ini dilakukan melalui lembaga perwakilan rakyat. Selain mengawasi jalannya pemerintahan, dewan juga melakukan wewenang untuk menunjuk atau memberikan dukungan terhadap suatu pemerintahan. Pendek kata, fungsi pengawasan tersebut dimaksudkan agar:

1. Kehidupan berbangsa dan bernegara dapat berjalan sesuai dengan koridor yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan;
2. Para pembuat keputusan mengindahkan kepentingan dan pendapat rakyat;

¹⁸ Modul Semiloka II, *Op. Cit.*

3. Para pemimpin/penyelenggara negara (eksekutif) dapat memberikan pertanggungjawaban atas tindakan-tindakannya;
4. Pergantian pimpinan (misalnya Kepala Daerah) dapat secara damai (*peaceful change*).

Ruang lingkup pengawasan Dewan (DPRD) sangat luas. Dalam hal ini tidak dapat diartikan bahwa pengawasan tersebut hanya ditujukan kepada Kepala Daerah semata, tetapi mencakup seluruh komponen penyelenggara pemerintah yang ada di daerah, termasuk terhadap kinerja lembaga yudisial (bukan pada proses litigasi). Hanya saja peraturan perundang-undangan belum mengakomodasi sampai sejauh ini fungsi pengawasan Dewan (DPRD).¹⁹

Sebagai lembaga politik, maka segala kekuasaan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat berlangsung dalam tata cara dan proses politik. Demikian juga dengan pengawasan yang dilakukan merupakan pengawasan yang bersifat politik. Pengawasan tersebut tertuju pada implementasi kebijakan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku (*government policy*), bukan pada aspek teknis administratif.

¹⁹ *Ibid.*

Pengawasan bertujuan untuk mengetahui apakah pelaksanaan sesuai atau tidak dengan rencana yang telah ditetapkan, dan untuk mengetahui kesulitan-kesulitan apa saja yang dijumpai oleh para pelaksana agar kemudian diambil langkah-langkah perbaikan.²⁰

Pengawasan yang dilakukan DPRD terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah (Pasal 42 ayat (1) huruf c Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004), bukanlah hal yang baru. Melainkan sesuatu yang sifatnya mendasar dan melekat pada setiap anggota Dewan (DPRD). Hanya saja pada masa lalu hak ini jarang dipergunakan. Oleh sebab itu implementasi pengawasan Dewan tidak atau belum optimal.

Dari sekian banyak hak yang dimiliki oleh Dewan, hak yang berkaitan dengan kerja pengawasan yaitu hak petisi dan hak angket serta hak interplasi. Dalam hak petisi pertanyaan yang diajukan oleh DPRD biasanya tidak diikuti dengan perdebatan terbuka karena yang sifatnya hanya mengharapkan jawaban sesuai dengan materi pertanyaan. Pertanyaan tersebut dapat diajukan baik secara lisan ataupun tulisan kepada Pemerintah

²⁰ Y,W, Sunindhia & Ninik Widiyanti, *Kepala Daerah dan Pengawasan Dari Pusat*,

untuk kemudian diberikan jawaban atas pertanyaan tersebut yang juga dapat dilakukan secara lisan maupun tulisan. Dari hasil jawaban ini akan muncul pertanyaan pendapat Dewan. Sesuai dengan hakikat pengawasan yaitu memantau dan mengevaluasi, tentu hasilnya akan bermuara pada kesimpulan yang mengandung suatu pendapat (positif maupun negatif), saran dan harapan mengenai kebijaksanaan yang dijalankan pemerintahan.²¹

Hak angket merupakan hak anggota Dewan untuk mengadakan penyelidikan sendiri. Diberikannya hak ini sebagai konsekuensi logis bahwa DPRD harus dapat mengetahui keadaan dan perkembangan yang terjadi terutama terhadap apa saja yang telah dilakukan oleh Pemerintah. Penggunaan hak angket adalah dalam rangka mencari pembuktian apabila dugaan kuat telah terjadi penyimpangan terhadap kebijaksanaan daerah. Hasil angket ini dapat digunakan sebagai langkah untuk meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah di luar waktu yang telah ditentukan (*impeachment proses*). Dari sekian hak Dewan, hak angket merupakan instrument politik yang sangat strategis dalam melakukan pengawasan. Jika digunakan secara proporsional, tepat dan terarah dan bertanggung jawab dapat merupakan sarana efektif untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*the clean and good government*). Pemerintah akan

Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 50.

lebih berhati-hati dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan serta mengupayakan segala kebijakan yang diambil selalu berdasarkan hukum dan dapat dipertanggungjawabkan.²²

Tugas pengawasan yang dimiliki Dewan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 42 ayat (1) huruf c Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah tidak lain sebagai implementasi dari 3 (tiga) fungsi Dewan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 41 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, yakni; *fungsi legislasi, fungsi budgeting (anggaran), dan fungsi pengawasan*. Fungsi ini ditegaskan sebagai fungsi konstitusional Dewan yang kini telah dinormalisasikan dalam Pasal 20 amandemen Undang-Undang Dasar 1945.

Pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah (PERDA) yang dilaksanakan Pemerintah Daerah dilakukan oleh DPRD. Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta pengawasan pelaksanaan Peraturan Daerah dilakukan oleh DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Pasal 42 ayat (1) huruf c Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Tata Tertib DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

²¹ Modul Semiloka II, *Op. Cit.*

²² *Ibid.*

Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintah Daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mengenai pengawasan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, yakni pengawasan terhadap produk hukum daerah yaitu Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Dalam hal pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah, Pemerintah melakukan dengan dua cara, yakni:²³

1. Pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA), yakni terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh Kepala Daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda Propinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda Kabupaten/Kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal.

²³ Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Pengawasan terhadap semua peraturan Daerah diluar yang termasuk dalam angka 1, yaitu setiap Peraturan Daerah wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk Raperda Propinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda Kabupaten/Kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai dengan mekanisme yang berlaku.

Dalam Pasal 217 sampai dengan Pasal 223 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 diatur mengenai Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Adapun Pembinaan yang dimaksudkan dalam Pasal 217 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 meliputi:

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

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan Pemerintah dan atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di Daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam rangka pembinaan oleh Pemerintah, Menteri dan Pimpinan Lembaga Pemerintah non-Departemen melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pembinaan dan pengawasan Propinsi serta oleh Gubernur untuk pembinaan dan pengawasan Kabupaten/Kota.

Ketentuan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 di atas memberikan gambaran bahwa mekanisme pengawasan dan pembinaan dalam Undang-undang tersebut lebih sederhana, dalam upaya memberikan kemandirian dan keleluasaan bagi daerah untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan.

Dengan tugas dan wewenang yang dimiliki oleh DPRD, maka DPRD diharapkan mampu memainkan peranannya secara optimal sebagai institusi pengemban fungsi pengawas terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah. Pengawasan tersebut bukanlah untuk mencari kesalahan akan tetapi justru untuk memperbaiki kesalahan, dengan tujuan untuk mewujudkan Pemerintahan Daerah yang efisien, efektif, bersih, berwibawa dan terbebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme

E. Metode Pendekatan

1. Objek Penelitian

Peranan DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Pengawasan Pelaksanaan Peraturan Daerah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

(Kajian Yuridis Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004)

2. Subjek Penelitian

- a. Ketua Komisi A DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- b. Anggota Komisi A DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

3. Metode Pendekatan

- a. Pendekatan Yuridis Normatif, yaitu suatu metode pendekatan dengan melihat peraturan-peraturan hukum yang berhubungan dengan otonomi daerah dan peraturan tentang DPRD.
- b. Pendekatan Politis, yaitu suatu metode pendekatan dengan melihat penerapan peraturan hukum ditinjau dari perkembangan politik yang terjadi di daerah.

4. Sumber Data

- a. Sumber Data Primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari subjek penelitian.
- b. Sumber Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari buku-buku, peraturan perundang-undangan, surat kabar, dan dokumen resmi pemerintah yang ada hubungannya dengan penelitian.

5. Teknik Pengumpulan Data

- a. Wawancara, yaitu metode pengumpulan data dengan mengadakan wawancara atau tanya jawab secara langsung dengan subyek penelitian.
- b. Studi Kepustakaan, yaitu metode pengumpulan data dengan cara membaca dan mempelajari buku-buku dan peraturan perundang-undangan yang ada hubungannya dengan penelitian.

6. Analisis Data

Data yang terkumpul kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif dengan menggambarkan hasil penelitian yang diperoleh disertai dengan penjelasan secara logis dan sistematis dengan menggunakan metode deduktif dan induktif.

BAB II

PEMERINTAHAN DAERAH MENURUT UU NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

A. Konsepsi Negara Kesatuan

Bentuk negara ditinjau secara yaitu sistem yang menentukan bagaimana hubungan antara perlengkapan negara yang diatur oleh konstitusi. Karena itu pula bentuk pemerintahan ini sering dan lebih populer disebut sistem pemerintahan. Di dalam bidang ketatanegaraan selalu didekatkan pengertiannya pada suatu susunan berupa suatu struktur yang terdiri dari bagian-bagian yang berkaitan satu dengan yang lainnya secara teratur dan terencana untuk mencapai tujuan.²⁴

Negara ialah organisasi yang mempunyai kekuasaan. Indonesia berbentuk negara kesatuan yang merupakan suatu negara yang merdeka dan berdaulat dimana seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintahan pusat yang mengatur seluruh daerah.²⁵

²⁴ C.S.T. Kansil dalam Abu Daud Busroh, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1979, hlm. 4.

²⁵ *Ibid*, hlm. 5.

Menurut C.F. Strong negara kesatuan ialah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam suatu Badan Legislatif Pusat. Kekuasaan terletak pada Pemerintahan Pusat dan tidak pada Pemerintahan Daerah. Pemerintah Pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada Daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi).²⁶

Berdasarkan pendapat C.F.Strong ini diketahui bahwa kedaulatan negara dalam negara kesatuan baik keluar maupun ke dalam sepertinya berada di tangan Pemerintah Pusat. Hanya saja Pemerintah Pusat dapat menyerahkan sebagian kewenangan yang dimilikinya ke Daerah berdasarkan asas desentralisasi. Berapa banyak kewenangan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah akan menentukan berapa luas otonomi yang dimiliki daerah yang bersangkutan.

Dengan demikian hakekat negara kesatuan ialah bahwa kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan perkataan lain kekuasaan Pemerintah Pusat tidak dibatasi, oleh karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan Legislatif lain, selain dari Badan Legislatif Pusat. Jadi adanya kewenangan untuk membuat peraturan bagi daerahnya sendiri itu tidaklah berarti bahwa Pemerintah Daerah itu berdaulat, sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak di tangan Pemerintah Pusat.

²⁶ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu*

C.F. Strong berkesimpulan bahwa ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu:²⁷

1. Adanya supremasi dari Dewan Perwakilan Rakyat Pusat.
2. Tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat.

Negara kesatuan dapat pula berbentuk:

1. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dimana segala sesuatu dalam negara ini langsung diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat dan Daerah tinggal melaksanakannya.
2. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, dimana Kepala Daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah swatantra.²⁸

Perumusan gagasan Negara Kesatuan sebagai ketentuan hukum yang berlaku terdapat dalam Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 dengan bunyi :

"Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik".

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 terdapat pengertian tentang negara kesatuan negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa, jadi negara mengatasi segala paham golongan, mengatasi segenap paham perseorangan. Negara menurut pengertian *pembukaan* itu menghendaki persatuan meliputi segenap bangsa Indonesia.

Alternatif, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm. 81.

²⁷ Meriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, hlm. 141

Adapun prinsip dari pada negara kesatuan, ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah Pemerintah Pusat (*central government*) tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah (*local government*).

Dalam suatu negara kesatuan, terdapat asas bahwa segenap urusan negara tidak dibagi antara Pemerintah Pusat (*central government*) dengan Pemerintah Daerah (*local government*), sehingga urusan dalam negara kesatuan itu tetap merupakan suatu kebulatan dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara ini ialah Pemerintah Pusat. Maka pada prinsipnya demikianlah asas yang dianut dalam ketatanegaraan Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945. Mengenai Pemerintahan Daerah diatur dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945.

Dan ketentuan Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 dapatlah ditarik kesimpulan bahwa:

1. Wilayah Indonesia dibagi ke dalam daerah-daerah, baik yang bersifat otonom maupun yang bersifat administratif,
2. Daerah-daerah itu mempunyai pemerintahan,

²⁸ C.S.T. Kansil, *Op. Cit.*, hlm. 4.

3. Pembagian wilayah seperti termaksud dalam ad. 1. dan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan atau atas kuasa Undang-undang.
4. Dalam pembentukan Daerah-daerah itu, terutama Daerah-daerah otonom dan dalam menentukan susunan pemerintahannya harus diingat permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa (*asli*).²⁹

Dalam suatu Negara Kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara ini tidak terbagi antara Pemerintah Pusat (*central government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan itu tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah Pemerintah Pusat.³⁰

Dengan dianutnya desentralisasi (dalam arti luas) tersebut, maka kita mengenal adanya pemerintahan setempat (*local government*). Pelaksanaan desentralisasi akan membawa efektivitas dalam pemerintahan, sebab wilayah negara itu pada umumnya terdiri dari berbagai satuan daerah (yang dimaksud dengan perkataan "daerah" di sini adalah bagian dari wilayah negara) yang masing-masing memiliki sifat-sifat khusus tersendiri yang disebabkan oleh faktor-faktor geografis (keadaan tanah, iklim, flora,

²⁹ Mariun, *Asas-Asas Ilmu Pemerintahan*, Fak. Sospol UGM, Yogyakarta, 1987, hlm. 49.

fauna, adat istiadat, kehidupan ekonomi, dialek (bahasa), tingkat pendidikan dan sebagainya). Pemerintahan dapat efektif kalau sesuai dan cocok dengan keadaan riil dalam negara.

Sebetulnya sistem dekonsentrasi dan desentralisasi itu dapat digunakan secara bersama-sama dalam imbangan yang sesuai dengan tingkat perkembangan dan kemampuan masyarakat daerah dan sebenarnya tergantung kepada soal, apakah suatu tugas itu lebih efektif penyelenggaraannya kalau digunakan sistem dekonsentrasi, desentralisasi atau bahkan sentralisasi. Adapun maksud dan tujuan diadakannya Pemerintahan Daerah pada Konsep Negara Kesatuan yaitu untuk mencapai efektivitas pemerintahan (*doelmatigheid van het bestuur*).³¹

Selanjutnya dikatakan oleh Mariun bahwa dengan melaksanakan desentralisasi maka pemerintahan akan menjadi lebih demokratis. Hal ini disebabkan oleh karena dalam negara yang menganut paham demokrasi, seharusnya diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyatnya untuk ikut serta dalam pemerintahan. Semboyan demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people*).³²

³⁰ M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung, 1997, hlm. 16-17.

³¹ Mariun, *Op. Cit*, hlm. 30-31

³² *Ibid*, hlm. 33.

Kedua; meskipun ada skema perimbangan keuangan, dalam kenyataan perimbangan keuangan Pusat dan Daerah hanya ilusi, karena dalam keadaan apapun keuangan Pusat akan selalu lebih kuat dari keuangan Daerah.

Ketiga; meskipun sumber keuangan Daerah diperbesar dapat diperkirakan tidak akan ada Daerah (seperti dialami negeri lain) yang benar-benar mampu membelanjai secara penuh rumah tangganya sendiri. Faktor lain adalah sistem otonomi yang meletakkan prinsip semua fungsi Pemerintahan adalah urusan rumah tangga Daerah kecuali yang secara kategoris ditetapkan sebagai urusan Pusat. Urusan ini sangat luas sehingga memerlukan anggaran yang besar sekali.

Keterkaitan yang erat antara kegiatan pemerintahan dengan sumber pembiayaan pada hakekatnya memberikan petunjuk bahwa pengaturan hubungan keuangan Pusat dan Daerah tidak terlepas dari masalah pembagian tugas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Suatu system hubungan keuangan Pusat dan Daerah hendaknya dapat memberikan kejelasan mengenai berapa luas kewenangan yang dipunyai Pemerintah Daerah dalam kebebasannya untuk mengadakan pungutan-pungutan, menetapkan tarif dan ketentuan-ketentuan penerapan sanksinya, dan seberapa luas kebebasan Pemerintah Daerah dalam menentukan besar dan arah pengeluarannya.

Dana perimbangan adalah penerimaan negara yang dibagi antara Pusat dan Daerah. Sesuai dengan pengelompokannya, dana perimbangan bukan PAD, melainkan penerimaan negara. Jadi merupakan *sumber Pendapatan Asli Pusat* yang dibagi dengan Daerah. Dengan demikian pada dasarnya, dana perimbangan adalah subsidi dari Pusat kepada Daerah.⁴⁰

C. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pelaksanaan otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Jadi, Lembaga Legislatif daerah adalah lembaga perwakilan rakyat yang ada di daerah yang memiliki fungsi legislatif atau fungsi perundang-undangan, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Dilihat dari hak-hak DPRD tersebut di atas, ternyata tugas DPRD tidak hanya bersifat legislasi tetapi juga bersifat non legislasi. Yang termasuk nonlegislasi ini antara lain tugas penyelidikan terhadap beberapa persoalan, seperti penyalahgunaan kekuasaan, pelaksanaan dan pelanggaran larangan

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 43.

oleh seorang Kepala Daerah. Pelaksanaan tugas penyelidikan ini menuntut kualitas dari masing-masing anggota Dewan, baik kualitas intelektual maupun kualitas moral sehingga mampu melaksanakan/melakukan penyelidikan-penyelidikan terhadap berbagai persoalan-persoalan di daerah.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pengganti Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, memberikan banyak perubahan dalam pengaturan pelaksanaan pemerintahan daerah. Antara lain terlihat dalam Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyebutkan;

"Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".

Selanjutnya Pasal 1 angka 4 menyebutkan:

"Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah".

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 juga menyebutkan lembaga perwakilan rakyat (DPRD) memiliki fungsi *legislasi, anggaran, dan pengawasan*, sebagaimana diatur dalam

Undang-undang sebelumnya. Adapun tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-undang ini adalah sebagai berikut:

1. membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama,
2. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah,
3. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerja sama internasional di daerah.
4. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Propinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota,
5. memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah.
6. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah,
7. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah,
8. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah,
9. membentuk panitia pengawas pemilihan Kepala Daerah,
10. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah,
11. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat di daerah.

Untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya, DPRD mempunyai hak yang diberikan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana disebutkan dalam Pasal 143 yaitu:

- a. *Hak interpelasi*: adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada Kepala Daerah mengenai kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara.

- b. *Hak angket*: adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melaksanakan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu Kepala Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- c. *Hak menyatakan pendapat*: adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan Kepala Daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan *hak interpelasi* dan *hak angket*.

Tata cara penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 juga memberikan hak-hak kepada anggota DPRD sebagaimana disebutkan dalam Pasal 44 sebagai berikut:

- a. mengajukan rancangan Perda,
- b. mengajukan pertanyaan,
- c. menyampaikan usul dan pendapat,
- d. memilih dan dipilih,
- e. membela diri,
- f. imunitas,
- g. protokoler, dan
- h. keuangan dan administrasi.

Adapun mengenai alat kelengkapan DPRD, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan dalam Pasal 46 terdiri dari:

- a. Pimpinan,
- b. Komisi,
- c. Panitia Musyawarah,
- d. Panitia anggaran,
- e. Badan kehormatan,
- f. Alat kelengkapan lain yang diperlukan.

Kalau semboyan ini benar-benar hendak direalisasi, maka tidaklah cukup dengan melaksanakannya pada tingkat nasional atau Pusat saja, tetapi juga pada tingkat Daerah. Jadi dasar, maksud, alasan, dan tujuan kedua bagi adanya pemerintahan Daerah adalah: pelaksanaan demokrasi, khususnya demokrasi di/dari bawah (*grass-roots democracy*).

B. Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Dalam menguraikan tentang hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, perlu terlebih dahulu diperhatikan bahwa negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan dan karena Negara Republik Indonesia tidak akan mempunyai daerah-daerah di dalamnya yang bersifat negara pula. Pelaksanaan azas desentralisasi di Indonesia adalah pelaksanaan azas desentralisasi di dalam negara kesatuan.³³

Dimensi hubungan Pusat dan Daerah dalam otonomi, paling tidak ada empat faktor yang menentukan hubungan Pusat dan Daerah yaitu:³⁴

- Hubungan kewenangan
- Hubungan keuangan
- Hubungan pengawasan, dan
- Hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di Daerah.

³³ Irawan Soejito, *Op. Cit*, hlm. 184.

a. Hubungan Kewenangan

Hubungan kewenangan, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga Daerah. *Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau ekonomi luas.* Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: *Pertama*, urusan rumah tangga Daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga Daerah otonomi kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga Daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli Daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi Daerah.³⁵

Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip, semua urusan Pemerintah pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga Daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan Pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan Pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya. Segala aspek kehidupan bermasyarakat, terutama yang berkaitan dengan pelayanan urusan dan kepentingan umum, baik di bidang politik, ekonomi, sosial, maupun

³⁴ Bagi Manan, *Op. Cit*, hlm. 32

budaya mungkin dapat menjadi urusan Pemerintahan. Selain sangat luas, urusan Pemerintahan dapat senantiasa meluas sejalan dengan meluasnya negara dan atau Pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Sejalan dengan prinsip residual di atas, maka dengan sendirinya urusan rumah tangga Daerah menjadi sangat luas dan setiap saat mungkin meluas.³⁶

Luasnya urusan Pemerintahan, setiap saat dapat bertambah, dapat menjadi sumber masalah bagi otonomi, beban Daerah menjadi begitu berat, sehingga ada kemungkinan tidak mampu menjalankannya, yang bisa menguatnya kembali proses sentralisasi.

b. Hubungan Pengawasan

Sistem pengawasan juga menentukan kemandirian satuan otonomi. Untuk menghindari agar pengawasan tidak melemahkan otonomi, maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya. Karena itu hal-hal seperti memberlakukan prinsip pengawasan umum pada satuan otonomi dapat mempengaruhi dan membatasi kemandirian Daerah. Makin banyak dan intensif pengawasan makin sempit kemandirian Daerah, makin sempit kemandirian makin terbatas pula otonomi.³⁷

³⁵ *Ibid*, hlm. 37

³⁶ *Ibid*, hlm. 34

³⁷ *Ibid*, hlm. 39

Sebaliknya, tidak boleh ada sistem otonomi yang sama sekali meniadakan pengawasan, kebebasan berotonomi dan pengawasan merupakan dua sisi dari satu lembaran dalam berotonomi untuk menjaga keseimbangan antara kecenderungan desentralisasi dan sentralisasi.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam Penjelasan Umum menyebutkan, *pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.*

Pengawasan yang dilaksanakan oleh Pemerintah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan utamanya terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Dalam hal ini pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah. Pemerintah melakukan dengan 2 (dua) cara, sebagai berikut:³⁸

- 1) Pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA), yakni terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda Propinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda Kabupaten/Kota. Mekanisme ini dilakukan agar

³⁸ Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

pengaturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal.

- 2) Pengawasan terhadap semua Peraturan Daerah di luar yang termasuk dalam angka 1, yaitu setiap Peraturan Daerah wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk Propinsi dan Gubernur untuk Kabupaten/Kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai dengan mekanisme yang berlaku.

Dalam Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ini juga disebutkan bahwa dalam rangka mengoptimalkan fungsi pembinaan dan pengawasan, Pemerintah dapat menerapkan sanksi kepada penyelenggara pemerintahan daerah apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran oleh penyelenggara pemerintahan daerah tersebut. Sanksi dimaksud antara lain dapat berupa penataan kembali suatu daerah otonom, pembatalan pengangkatan pejabat, penangguhan dan pembatalan berlakunya suatu kebijakan daerah baik peraturan daerah, keputusan kepala daerah, dan ketentuan lain yang ditetapkan daerah serta dapat memberikan sanksi pidana yang diproses sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

c. Hubungan Keuangan

Hubungan keuangan Pusat dan Daerah dimanapun dipandang sangat menentukan kemandirian otonomi. Tetapi yang umum dipersoalkan adalah *minimnya* jumlah uang yang dimiliki Daerah dibandingkan dengan yang dimiliki Pusat. Berdasarkan premis ini, maka inti hubungan keuangan Pusat dan Daerah adalah *perimbangan keuangan*. Perimbangan tidak lain adalah memperbesar Pendapatan Asli Daerah sehingga lumbung keuangan Daerah dapat berisi lebih banyak.

Dari berbagai kenyataan hubungan keuangan Pusat dan Daerah, ada beberapa hal yang perlu dicatat, yaitu:³⁹

Pertama; meskipun Pendapatan Asli Daerah tidak banyak, tidak selalu berarti keuangan Daerah tidak banyak. Bahkan mungkin cukup banyak. Hanya tidak bersumber dari pendapatan sendiri, melainkan dari uang yang diserahkan Pusat kepada Daerah seperti subsidi dan lain sebagainya. Tidak berarti pula keuangan Daerah yang terbatas itu menyebabkan rakyatnya tidak menikmati kesejahteraan. Karena usaha kesejahteraan ikut diselenggarakan Pusat.

³⁹ Bagir Manan, *Op. Cit*, hlm. 41.

Mengenai badan Kehormatan DPRD dibentuk dan ditetapkan dengan keputusan DPRD. Anggota Badan Kehormatan DPRD dipilih dari dan oleh anggota DPRD. Adapun tugas daripada Badan Kehormatan DPRD disebutkan dalam Pasal 148 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu:

1. mengamati, mengevaluasi disiplin, etika, dan moral para anggota DPRD dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan sesuai dengan Kode Etik DPRD,
2. meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik DPRD serta sumpah dan janji,
3. melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan Pimpinan DPRD, masyarakat dan atau pemilih,
4. menyampaikan kesimpulan atas hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi sebagai rekomendasi untuk ditindak-lanjuti oleh DPRD.

Hak recall yang dimasa Orde Baru (masa berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974) sangat efektif dipakai untuk membungkam aspirasi anggota DPR dan DPRD yang kritis terhadap kekuasaan, dan kemudian dihapuskan di masa pasca Orde Baru (masa berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999), sekarang dimunculkan kembali dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. *Hak recall* di dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 muncul sebagai konsekuensi atas

pengaturan kembali hak tersebut dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD.⁴¹

Dengan adanya *hak recall* yang dimiliki DPRD saat ini dengan berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, hal ini menunjukkan suatu alasan untuk membatasi hak DPRD dalam hal mengkritisi terhadap kekuasaan pemerintah di daerah. Lalu muncul pertanyaan bagi kita semua tentang bagaimana nantinya pelaksanaan demokrasi di daerah apabila wakil-wakil rakyat di daerah terhalang haknya untuk menyampaikan aspirasi rakyatnya dalam mengkritisi pelaksanaan pemerintahan daerah ?

Dalam hal pembentukan Peraturan Daerah, DPRD membahas rancangan Perda bersama dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota. Apabila dalam satu masa sidang DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

⁴¹ Ni'matul Huda, *Op. Cit*, hlm. 169.

Mengenai hal penyusunan Perda apabila melihat bunyi pasal 140 ayat (2) sebagaimana disebutkan di atas dapat dikatakan bahwa suara wakil rakyat di daerah lebih diutamakan mengingat DPRD adalah sebagai wadah penyampaian aspirasi masyarakat di daerah. Dalam Pasal 139 ayat (1) disebutkan bahwa, "*masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda*".

Namun, dengan berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 salah satu tugas dan wewenang yang tidak lagi dimiliki oleh DPRD menurut Undang-undang ini adalah memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, karena Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah akan dipilih langsung oleh rakyat. Perubahan tersebut akan berdampak kepada kehilangan kewenangan DPRD yang lain, yakni meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Yang dapat dilakukan DPRD hanyalah meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Adapun tugas dan wewenang DPRD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah:

- a. memberitahukan kepada Kepala Daerah mengenai akan berakhirnya masa jabatan,
- b. mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berakhir masa jabatannya dan mengusulkan pengangkatan Kepala Daerah terpilih,

- c. melakukan pengawasan pada semua tahapan pelaksanaan pemilihan,
- d. membentuk panitia pengawas,
- e. meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD,
- f. menyelenggarakan rapat paripurna untuk mendengarkan penyampaian visi, misi, dan program dari pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan kepada DPRD untuk membentuk panitia pengawas pemilihan Kepala Daerah dan meminta pertanggungjawaban KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah. Hal ini menjadi suatu kejanggalan dan menyebabkan perdebatan publik karena menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, kedua hal ini merupakan kewenangan dari pada KPU. Terhadap hal ini Mahkamah Konstitusi telah memutuskan permohonan uji materil Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang diajukan Cetro dan KPUD, berkaitan dengan pelaksanaan Pilkada Langsung, KPUD tidak bertanggung jawab kepada DPRD.⁴²

⁴² *Ibid*, hlm. 185

Dalam hal pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Pasal 29 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 menyebutkan bahwa;

"Pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah karena meninggal dunia, permintaan sendiri, berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat baru, atau tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 bulan, diberitahukan pimpinan DPRD untuk diputuskan dalam Rapat Paripurna dan diusulkan oleh pimpinan DPRD".

Kemudian dalam ayat (4) diatur mengenai;

"Pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah karena alasan dinyatakan melanggar sumpah janji jabatan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah, atau tidak melaksanakan kewajiban Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah".

Pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah karena alasan tersebut dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diusulkan kepada Presiden berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD bahwa Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah tidak lagi memenuhi syarat, melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan.
- b. Pendapat DPRD di atas (huruf a) diputuskan melalui Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPRD yang hadir.

- c. Mahkamah Agung wajib memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 hari setelah permintaan DPRD itu diterima Mahkamah Agung dan putusannya bersifat final.
- d. Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban, DPRD menyelenggarakan Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk memutuskan usul pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah kepada Presiden.
- e. Presiden wajib memproses usul pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah tersebut paling lambat 30 hari sejak DPRD menyampaikan usul tersebut.

Sistem pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah sebagaimana dianut di dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, hal tersebut juga telah mengurangi dan membatasi kekuasaan DPRD terutama dalam hal pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah. Hal ini sangat berbeda dengan sistem pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang dianut di dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.

Pengaturan dalam Pasal 29 ayat (4) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah adalah merupakan kemajuan (langkah positif) dan sekaligus koreksi terhadap praktik yang selama ini memunculkan "ketegangan" antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam penjatuhan Kepala Daerah karena misalnya, LPJ-nya ditolak oleh DPRD. Selama ini konflik antara DPRD dengan Kepala Daerah tidak ada lembaga (yudisial) yang berwenang menyelesaikannya. Penyelesaian konflik tersebut sepenuhnya ada di tangan Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.

Pengaturan pemberhentian sementara Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah tanpa melalui usulan DPRD diatur dalam Pasal 30 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dengan ketentuan sebagai berikut:

- (1). Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD apabila dinyatakan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan.
- (2). Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD apabila terbukti melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Apabila Kepala Daerah diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang belum memperoleh kekuatan hukum tetap, jabatan Kepala Daerah diganti oleh Wakil Kepala Daerah sampai berakhir masa jabatannya dan proses pelaksanaannya dilakukan berdasarkan keputusan Rapat Paripurna DPRD dan disahkan oleh Presiden.

Dengan adanya pengaturan yang jelas mengenai pemberhentian Kepala Daerah melalui Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sehingga tidak menimbulkan "ketegangan" lagi antara DPRD dan Kepala Daerah, hal ini tentunya juga mengurangi kekhawatiran akan adanya kesewenang-wenangan dari DPRD dalam hal penjatuhan Kepala Daerah atas Laporan Pertanggung jawaban yang disampaikan Kepala Daerah kepada DPRD.

D. Pemerintah Daerah

Pemerintahan 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. Pemerintahan yang dikemukakan di atas dapat disebut sebagai Pemerintahan dalam arti umum atau dalam arti luas (*government in the broadsense*).

Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah terdiri dari Kepala Daerah lainnya. Setiap Daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai Kepala Eksekutif dan dibantu oleh Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah Propinsi disebut Gubernur, Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati dan Kepala Daerah Kota disebut Walikota.

Gubernur disamping sebagai Kepala Daerah karena jabatannya, juga merupakan wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Gubernur sebagai Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD Propinsi, sedangkan sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah, Gubernur berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Bupati atau Walikota sebagai Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten atau Kota.⁴³

Pemerintahan dalam arti yang luas menyangkut kekuasaan dan kewenangan dalam bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif. Eksekutif hanyalah kegiatan pemerintahan dalam arti yang sempit. Secara tradisional, dipahami bahwa ada pembagian kekuasaan yang sangat tegas di antara ketiga lembaga tersebut. Legislatif melakukan pengaturan, membuat kebijaksanaan. Sementara pihak eksekutif melaksanakan atau

⁴³ Rozali Abdullah, *Op. Cit*, hlm. 21.

mengimplementasikan apa yang diatur atau diputuskan oleh pihak legislatif, dan kekuasaan yudikatif memberikan sanksi atas penyimpangan atau pelanggaran yang dilakukan oleh lembaga eksekutif terhadap apa yang sudah diputuskan oleh kekuasaan legislatif.

Tugas eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah *to execute* atau melaksanakan apa yang sudah disepakati atau diputuskan oleh pihak legislatif dan yudikatif. Bisa juga dikatakan sebagai mengimplementasikan semua kebijaksanaan yang sudah diputuskan oleh pihak legislatif dan yudikatif. Namun, karena pembuatan kebijaksanaan pemerintahan atau kebijaksanaan publik bukan semata-mata kewenangan legislatif, maka dalam sebuah pemerintahan yang modern tidak jarang mengambil inisiatif sendiri dalam mengagendakan dan merumuskan kebijaksanaan.⁴⁴

Menurut Ryaas Rasyid, Affan Gaffar, dan Syauckani, menjelaskan tentang tugas atau kewenangan utama eksekutif pada umumnya. *Pertama*, disebut dengan kewenangan yang bersifat administratif, tugas kewenangan ini melekat pada seorang eksekutif yang sehari-harinya harus mengendalikan roda pemerintahannya. Seorang Presiden/Gubernur/Bupati/Walikota setiap hari harus mengambil langkah dan kebijaksanaan yang bersifat administratif seperti mengangkat, mempromosikan, mendemosi dan memberhentikan staff.

Kegiatan-kegiatan yang menyangkut manajemen pemerintahan sehari-hari merupakan tugas dan kewenangan seorang kepala eksekutif. Kegiatan ini mencakup perencanaan, pengorganisasian, penentuan staff yang menjalankan tugas tertentu, memberikan pengarahan-pengarahan apa yang hendak dan harus dilakukan oleh kalangan staff, melakukan koordinasi secara internal dan eksternal dengan berbagai macam lembaga atau instansi, mencari dan menentukan sumber daya keuangan bagi kegiatan tersebut. Leonard D. White meningkatnya dengan POSDCORB, yaitu singkatan dari *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, and Budgeting*. Tugas dan kewenangan seperti ini adalah dalam rangka pemberian pelayanan kepada publik. Ketika si kepala eksekutif harus mengambil keputusan, dan menjalankan aktivitas ini, dia tidak harus mempertanggungjawabkannya secara politik baik secara langsung ataupun tidak langsung. Kalau menjalankannya dengan baik tentu akan membawa implikasi politik, karena dia akan memperoleh legitimasi dan dukungan publik yang sangat luas sehingga peluang untuk mempertahankan jabatan publik tersebut akan besar.

⁴⁴ Syauckani, Afan Gafar, Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 233-234.

Kedua disebut dengan kewenangan politik, adalah perwujudan dari kewenangan seorang kepala eksekutif yang secara langsung membawa implikasi politik yang meluas dalam masyarakat. Biasanya diwujudkan melalui pembentukan kebijaksanaan publik dan semua aspek yang terkait dengan kebijaksanaan publik. Ketika dia melakukan tugas ini dia harus mendapat dukungan politik dari berbagai pihak, terutama kalangan legislatif dan masyarakat luas. Karena setiap langkah politik yang di tempuh oleh kepala daerah akan membawa implikasi yang luas sekali.

Pada dasarnya dalam kaitan dengan tugas dan kewenangan politik, eksekutif mempunyai tugas membuat, merumuskan, menghantar/mengimplementasi, melakukan evaluasi terhadap kebijaksanaan publik dalam sebuah negara. Pemerintah eksekutif juga mempunyai tugas dan kewenangan untuk memutuskan apakah sebuah kebijaksanaan itu dapat di lanjutkan atau dibatalkan. Kelihatannya mudah untuk dikatakan, tetapi proses pembuatan kebijaksanaan publik membutuhkan waktu yang sangat lama karena melibatkan sejumlah orang dan kelompok yang mempunyai kepentingan yang berbeda, dan bahkan bertentangan satu sama lain. Seorang kepala eksekutif harus mampu membaca aspirasi yang berkembang, kemudian meresponsnya dan menjadikan agenda pemerintahannya, serta mengusulkan ke dalam berbagai bentuk kebijaksanaan dan program.⁴⁵

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 235-236.

Untuk menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan-lingkungan jabatan, harus ada pemangku jabatan yaitu pejabat (*ambtsdrager*). Pemangku jabatan menjalankan Pemerintahan. Karena itu disebut Pemerintah. Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pasal 24 ayat (5) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Di dalam diri Kepala Daerah terdapat dua fungsi yaitu fungsi sebagai Kepala Daerah Otonomi yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan di Daerah dan fungsi sebagai Kepala Wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di Daerah.⁴⁶

⁴⁶ H.A.W. Widjaja, *Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 41.

Sejalan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah, peranan Kepala Daerah diharapkan mampu memahami perubahan yang terjadi secara cepat dan tepat dalam perspektif nasional maupun internasional. Keberhasilan untuk menyesuaikan perubahan akan sangat ditentukan oleh Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) sejauh mana dapat mengembangkan visi dan misi organisasi.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta antar-Daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

E. Pengertian Pengawasan

Kata “pengawasan” berasal dari kata “awas”, berarti antara lain “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi, yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. George R. Terry menggunakan istilah *control* sebagaimana yang dikutip oleh Muchsan, artinya:⁴⁷

“Control is determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping wiyh the plan.” (Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil sesuai dengan rencana).

⁴⁷ Muchsan dalam Ni' matul Huda, *Otonomi Daerah....Op. Cit.*, hlm. 242.

Muchsan sendiri berpendapat bahwa:⁴⁸

“Pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini terwujud suatu rencana atau *plan*)”.

Sedangkan Bagir Manan memandang kontrol adalah:⁴⁹

“Sebagai sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol, atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*)”.

Adapun pengawasan menurut Paulus Effendi Lotulung adalah:⁵⁰

“Upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik sengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif, atau juga memperbaikinya apabila sudah terjadi kekliruan itu, sebagai usaha represif”.

Ditinjau dari segi saat atau waktu dilaksanakannya suatu kontrol atau pengawasan, menurut Paulus Effendi Lotulung, kontrol dapat dibedakan dalam dua jenis; *Kontrol Apriori* dan *Kontrol Aposteriori*. Dikatakan sebagai *Kontrol Apriori*, bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya Keputusan atau Ketetapan Pemerintah ataupun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang Pemerintah. Dalam hal ini tampak jelas unsur preventif dari maksud kontrol itu, sebab tujuan utamanya adalah mencegah atau menghindari terjadi kekeliruan. Sebaliknya, *Kontrol Aposteriori* adalah bilamana pengawasan itu baru terjadi sesudah terjadi tindakan/putusan/ketetapan Pemerintah atau

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 242.

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 242.

sesudah terjadi tindakan/perbuatan Pemerintah. Dengan kata lain pengertian pengawasan disini dititikberatkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.⁵¹

Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap Pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan. Alasannya: *Pertama*, pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik dan tetap dalam batas kekuasaannya. *Kedua*, tolak ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum materiel maupun hukum formal (*rechmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*); *Ketiga*, ada pencocokan antara perbuatan dan tolak ukur yang telah ditetapkan; *Keempat*, jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolak ukur tersebut dapat dilakukan tindakan pencegahan; *Kelima*, apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolak ukur, maka diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu.⁵²

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 242.

⁵¹ *Ibid*, hlm. 243.

⁵² *Ibid*, hlm. 243.

Pengawasan sebagai proses atau rangkaian kegiatan pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi terhadap suatu kondisi yang dihasilkan oleh sarana sebagai sasaran. Proses itu secara keseluruhan berlangsung sebagai suatu sistem yang di dalamnya terdapat beberapa unsur atau elemen yang saling berkaitan atau saling berinteraksi sebagai satu kesatuan. Sehubungan dengan hal tersebut yang dimaksud dengan sistem pengawasan adalah, keseluruhan proses pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi terhadap sasaran tertentu, yang menggambarkan urutan beberapa unsur yang saling berinteraksi satu dengan yang lain.⁵³

Sesuai dengan ketetapan MPR Nomor II/1983 tentang Garis Besar Haluan Negara, maka usaha penyempurnaan dan pendayagunaan aparatur pemerintah dalam Repelita keempat merupakan kelanjutan dan peningkatan dari usaha-usaha yang telah dilakukan dalam Pelita Ketiga. Selanjutnya mengenai penyempurnaan dan pendayagunaan aparatur pemerintah dalam Pelita keempat, telah ditetapkan dalam Garis Besar Haluan Negara, kebijaksanaan antara lain sebagai berikut:

- a. Perlu dilanjutkan dan makin ditingkatkan kebijaksanaan dan langkah-langkah yang telah dilakukan dalam rangka penertiban aparatur pemerintah serta dalam menanggulangi masalah-masalah korupsi, penyalahgunaan wewenang, kebocoran dan pemborosan kekayaan dan keuangan negara, pemungutan-pemungutan liar, serta berbagai bentuk penyelewengan lainnya yang menghambat pelaksanaan pembangunan. Untuk itu ditingkatkan pengawasan dan langkah-langkah penindakan.

⁵³ Y.W Sunindhia, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1996, hlm. 110.

- b. Pemerintah perlu lebih meningkatkan hubungan fungsional yang makin mantap dengan lembaga-lembaga perwakilan rakyat, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.
- c. Untuk makin memperlancar tugas-tugas pemerintahan dan menyerasikan usaha-usaha pembangunan di Daerah perlu ditingkatkan kemampuan dan kerja sama aparatur pemerintah yang ada di daerah, baik aparatur pusat maupun aparatur daerah.

Pada umumnya dapat dikatakan bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah itu merupakan suatu akibat mutlak dari adanya Negara Kesatuan. Dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan pada umumnya, haruslah diusahakan selalu adanya keserasian atau harmonis antara tindakan Pusat atau Negara dengan tindakan Daerah, agar kesatuan negara tetap terpelihara.

Oppenheim mengatakan bahwa:

"Kebebasan bagian-bagian Negara sama sekali tidak boleh berakhir dengan kehancuran hubungan Negara. Di dalam pengawasan tertinggi letaknya jaminan, bahwa selalu terdapat keserasian antara pelaksana bebas dari tugas Pemerintah Daerah, dan kebebasan pelaksanaan tugas Negara oleh penguasa Negara itu".⁵⁴

Di bidang pengawasan pelaksanaan pembangunan di daerah-daerah dapat dikemukakan hal-hal sebagai berikut:

a) Fungsi Pengawasan

Pengawasan adalah salah satu fungsi manajemen disamping fungsi-fungsi manajemen lainnya, yaitu fungsi staf dan perencanaan dan fungsi pelaksanaan. Pengawasan adalah merupakan proses dari serangkaian

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 112.

kegiatan untuk menjamin agar seluruh rencana dapat dilaksanakan dan pelaksanaannya sesuai dengan apa yang direncanakan.

b) Prinsip-prinsip Pengawasan

Pengawasan merupakan suatu proses yang terus menerus yang dilaksanakan dengan jalan mengulangi secara teiti dan perodik. Di dalam melakukan pengawasan haruslah diutamakan adanya kerjasama dipeliharanya rasa kepercayaan.

Jaminan tercapainya tujuan dengan mengetahui perbedaan-perbedaan antara rencana dan pelaksanaan dalam waktu yang tepat sehingga dapat diadakan perbaikan-perbaikan dengan segera dan mencegah berlarut-larutnya kesalahan. Dalam melakukan pengawasan diperlukan pandangan yang jauh ke muka untuk dapat mencegah terulangnya kekurangan-kekurangan dari rencana yang sekarang terhadap rencana berikutnya.⁵⁵

Dalam setiap organisasi, terutama dalam organisasi Pemerintahan, fungsi pengawasan adalah sangat penting, karena pengawasan itu adalah suatu usaha untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggaraan tugas Pemerintahan oleh Daerah-daerah Otonom dan oleh Pemerintah Pusat dan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan Pemerintah secara berdayaguna dan berhasilguna.⁵⁶

⁵⁵ Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, hlm. 193.

⁵⁶ Soehino, *Perkembangan Pemerintah di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1983, hlm. 147.

Maksud daripada pengawasan ini pada umumnya adalah untuk menjaga pelaksanaan otonomi oleh Daerah-daerah benar-benar diselenggarakan dan jangan sampai Daerah ini bertindak melebihi wewenangnya.

Hak pengawasan ini merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari kekuasaan eksekutif seluruhnya, karena pada Instansi terakhir Pemerintahanlah yang bertanggungjawab atas seluruh penyelenggaraan Pemerintahan dalam negeri dan luar negeri kepada Parlemen.

Karena harus ada keserasian hubungan antara Pusat dan Daerah, dan terjaganya keutuhan Negara Kesatuan maka Pusat sebagai penanggungjawab secara utuh tentang kehidupan bernegara perlu mengadakan pengawasan terhadap Daerah-daerah. Harus pula dijaga agar otonomi ini akhirnya tidak akan menimbulkan suatu Daerah yang bersifat "Staat" juga. Hal lain yang perlu dijaga adalah keserasian pemberian pelayanan kepada masyarakat yang ada di Daerah-daerah, termasuk beban-beban yang harus dipikulnya, hingga jangan sampai terjadinya anggapan bahwa Pemerintah membedakan perlakuan terhadap Daerah-daerah.⁵⁷

⁵⁷ Musanef, *Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1985, hlm. 75.

Untuk itu pengawasan juga bertujuan untuk mengetahui apakah pelaksanaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan atau tidak, dan untuk mengetahui kesulitan-kesulitan apa saja yang dijumpai oleh para pelaksana agar kemudian diambil langkah-langkah perbaikan. Dengan adanya pengawasan maka tugas pelaksanaan dapatlah diperingan oleh karena para pelaksana tidak mungkin dapat melihat kemungkinan-kemungkinan kesalahan yang diperbuatnya dalam kesibukan sehari-hari. Pengawasan bukanlah untuk mencari kesalahan tetapi untuk memperbaiki kesalahan.

Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983, sebagai salah satu landasan formal dalam melaksanakan pembangunan di bidang pengawasan, antara lain mengemukakan sebagai berikut:

Pasal 1

- (1) Pengawasan bertujuan mendukung kelancaran dan ketetapan pelaksanaan kegiatan Pemerintahan dan pembangunan.
- (2) Dalam merencanakan dan melaksanakan pengawasan perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:
 - a. Agar pelaksanaan tugas umum Pemerintahan dilakukan secara tertib berdasarkan peraturan Perundang-undangan yang berlaku serta berdasarkan sendi-sendi kewajaran penyelenggaraan Pemerintahan agar tercapai dayaguna, hasilguna, dan tepatguna yang sebaik-baiknya.
 - b. Agar pelaksanaan pembangunan dilakukan sesuai dengan rencana dan program Pemerintah serta peraturan Perundang-undangan yang berlaku sehingga tercapai sasaran yang ditetapkan.
 - c. Agar hasil-hasil pembangunan dapat dinilai seberapa jauh tercapai untuk memberi umpan balik berupa pendapat, kesimpulan, dan sasaran terhadap kebijakan, perencanaan, pembinaan dan pelaksanaan tugas umum Pemerintah dan pembangunan.
 - d. Agar sejauh mungkin mencegah terjadinya pemborosan, kebocoran, dan penyimpangan dalam penggunaan wewenang, tenaga, uang, dan perlengkapan milik negara, sehingga dapat terbina aparatur yang tertib, bersih, berwibawa, berhasilguna, dan berdayaguna.

Pasal 2

- (1) Pengawasan terdiri dari:
 - a. Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan/atasan langsung, baik di tingkat Pusat maupun tingkat Daerah.
 - b. Pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawasan.
- (2) Ruang lingkup pengawasan meliputi:
 - a. Kegiatan umum Pemerintahan
 - b. Pelaksanaan rencana pembangunan
 - c. Penyelenggaraan pengurusan dan pengelolaan keuangan dan kekayaan Negara
 - d. Kegiatan badan usaha milik Negara dan badan usaha milik Daerah
 - e. Kegiatan aparatur Pemerintahan di bidang yang mencakup kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan.

Dari landasan formal berupa produk hukum tertulis seperti tertulis di atas jelas bahwa Pemerintah telah berupaya untuk melaksanakan fungsi pengawasan secara maksimal. Akan tetapi sebagaimana kita ketahui bahwa masih banyak ditemukan indikasi-indikasi berupa masalah korupsi, penyalahgunaan wewenang, pemborosan kekayaan dan keuangan Negara, kebocoran dan lain-lain

F. Maksud dan Tujuan Pengawasan

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa dalam setiap organisasi, terutama dalam organisasi Pemerintahan, fungsi pengawasan adalah sangat penting, karena pengawasan itu adalah suatu usaha untuk menjamin adanya keserasaian antara penyelenggaraan tugas pemerintahan oleh Daerah Otonom dan oleh Pemerintah Pusat dan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdayaguna dan berhasil guna.⁵⁸

⁵⁸ Soebino, *Op. Cit.*, hlm.147.

Dalam naskah Garis Besar Haluan Negara Nomor II/1983 Bab IV tentang aparatur pemerintah antara lain diamanatkan bahwa pembinaan, penyempurnaan dan penertiban aparatur pemerintah, baik di tingkat Pusat maupun Daerah, termasuk perusahaan-perusahaan milik negara, dilakukan secara terus menerus agar dapat menjadi alat yang efisien, efektif, bersih dan berwibawa, sehingga mampu melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan mampu menggerakkan pembangunan secara lancar, dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian terhadap masyarakat.

Di samping pengembangan sistem pengawasan yang efektif dan efisien pada semua tingkatan pemerintahan, maka yang juga akan merupakan jaminan bagi keberhasilan pengawasan adalah berkembangnya pengertian dan falsafah pengawasan. Pengawasan merupakan bagian dari seluruh kegiatan pemerintahan, justru untuk menjamin tercapainya tujuan kebijaksanaan yang telah digariskan dan sasaran yang telah ditetapkan. Karena itu pengawasan bukan ditujukan untuk mencari-cari kesalahan atau mencari siapa yang salah. Tujuan utama pengawasan adalah untuk memahami apa yang salah, demi perbaikan di masa datang.⁵⁹ Pengertian dan falsafah yang demikian harus disadari oleh semua pihak, oleh yang mengawasi, oleh yang diawasi dan oleh masyarakat umum. Negara Indonesia adalah negara Hukum sehingga kekuasaan dan wewenang yang

⁵⁹ Soejono Soekamto, *Op. Cit.*, hlm. 181.

dimiliki oleh seorang pejabat atau sesuatu badan, harus didasarkan atas undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Setiap badan dan lembaga negara, umumnya badan dan lembaga Eksekutif/Pemerintah khususnya dari atas sampai bawah, dari Pusat sampai Daerah harus jelas:⁶⁰

- 1) Sasarannya;
- 2) Tertib susunannya (*hierarchie-nya*)
- 3) Hubungan kerja antara satu sama lain (antara badan yang satu dengan badan lainnya) koordinasi dan komunikasi ke atas, ke samping dan ke bawah.
- 4) Ketentuan-ketentuan dan tata cara menyelenggarakannya atau secara singkat ditentukan *rule of games-nya*.

Adapun jalur-jalur pelaksanaan pengawasan secara garis besar dilaksanakan melalui dua jalur, yaitu:

- a. Jalur operasional, yaitu menjalankan mekanisme pelaksanaan pengawasan dengan titik berat pada penggerakan serta penyempurnaan aparatur pengawasan fungsional pemerintah.
- b. Jalur moral/mental, yaitu usaha menanamkan pengertian dan kesadaran pengawasan baik di jajaran aparatur pemerintah maupun di kalangan masyarakat.

⁶⁰ Musanef, *Op. Cit.*, hlm. 267.

Di dalam Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pada angka 9, disebutkan:

"Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintah Daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku".

Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan Legislatif Daerah, baik sebagai *fungsi legislatif*, *fungsi pengawasan*, maupun *fungsi anggaran* atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Jadi pengawasan adalah salah satu fungsi manajemen. Ia adalah salah satu sub sistem dari sistem manajemen keseluruhan. Jadi seluruh penyelenggaraan pengawasan oleh seluruh aparat pengawasan fungsional dan pengawasan atasan langsung oleh semua pejabat pimpinan dari tingkat yang paling bawah sampai dengan yang tertinggi, itu tak lain hanyalah salah satu sub sistem dari keseluruhan sistem manajemen pemerintahan Negara Republik Indonesia. Adapun maksud daripada pengawasan pada umumnya adalah untuk menjaga pelaksanaan otonomi oleh Daerah-daerah benar-benar diselenggarakan dan jangan sampai Daerah ini bertindak melebihi wewenangnya.⁶¹

⁶¹ Soejono Soekamto, *Op. Cit.*, hlm. 77.

G. Jenis-jenis Pengawasan

a. Pengawasan Preventif

Untuk menjaga kewibawaan Pemerintah Daerah dan kepentingan Daerah, serta untuk menghindarkan atau memperkecil kemungkinan-kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*detournement de pouvoir*) atau kelalaian dalam administrasi yang dapat merugikan Daerah dan/atau Negara maka dianggap perlu untuk menyelenggarakan pengawasan secara preventif terhadap keputusan-keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah. Pengawasan preventif berbentuk memberi pengesahan atau tidak memberi (menolak) pengesahan.⁶²

Sesuai dengan sifatnya pengawasan preventif dilakukan sesudah Keputusan Daerah ditetapkan, tetapi sebelum keputusan itu mulai berlaku. Dengan lain perkataan, suatu Keputusan Daerah dalam arti luas, termasuk juga Peraturan Daerah, yang dikenakan pengawasan preventif hanya dapat mulai berlaku, apabila keputusan itu telah lebih dahulu disahkan oleh penguasa yang berwenang mengesahkan. Bagi Peraturan Daerah khususnya, pengawasan preventif terhadap Peraturan-peraturan Daerah tertentu dilakukan sesudah peraturan-peraturan itu ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetapi sebelum Peraturan Daerah itu diundangkan. Sebagai diketahui,

suatu Peraturan Daerah tidak mungkin dapat mulai berlaku, apabila Peraturan Daerah itu belum diundangkan menurut cara yang sah. Pengawasan preventif hanya dilakukan terhadap Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah, yang berisi atau mengatur hal-hal tertentu.

Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah yang tidak memerlukan pengesahan lebih dahulu untuk dapat berlaku. Pada umumnya mengatur atau mengenai materi yang dipandang tidak penting atau tidak begitu dikhawatirkan akan mendatangkan bahaya atau kerugian bagi Daerah yang bersangkutan.⁶³

Di dalam masa pemerintahan Hindia Belanda, pengawasan preventif terhadap keputusan-keputusan tertentu dari daerah-daerah dipusatkan di tangan Gubernur Jenderal. Hanya ada enam hal yang pengawasannya preventif diletakkan di tangan *College van Goedputeerden* dari *Provincie* (Badan Pemerintah Harian atau Dewan Pemerintah Daerah Propinsi); yakni terhadap peraturan-peraturan daerah yang mengatur hal:⁶⁴

1. Pajak keramaian;
2. Pajak reklame;
3. Pajak penjualan minuman keras;

⁶² Y.W. Sunindhia, *Op. Cit.*, hlm. 124-125.

⁶³ Irawan Soejito, *Op. Cit.*, hlm. 198.

⁶⁴ *Ibid.*, Soehino, hlm. 49.

4. Pajak penjualan petasan;
5. Pajak anjing
6. Mengadakan ancaman pidana terhadap pelanggaran Peraturan Daerah dari Daerah bawahan (*regentschap* dan *stadsgemeente*). Dapatlah dicatat di sini, bahwa peraturan daerah Propinsi yang memuat ancaman pidana tidak diawasi secara preventif karena Sekretariat *Provincie* telah mempunyai cukup pegawai yang *juridis geschoold*.

Di dalam masa pemerintahan Jepang, semua Peraturan Daerah dikenakan pengawasan preventif yakni; *pertama* oleh (*Syuuchokan*) yang dapat disamakan dengan Kepala Pemerintahan *Gewest* terhadap Peraturan Daerah Kabupaten dan Peraturan Daerah Kotamadya (yang pada waktu itu disebut *Ken-zyoorei* dan *Si-zyoorei*). Kedua oleh *Gunseikan* terhadap Peraturan Daerah *Tokubetu SI-Jakarta* (Kota Istimewa Jakarta). *Gunseikan* adalah Kepala staf dari komando Balatentara Jepang di Jawa dan Madura. *Tokubetu SI* atau Kota Istimewa ialah kota yang ditunjuk oleh *Gunseikan*. Satu-satunya kota yang ditunjuk oleh *Gunseikan* ialah Jakarta.

Berbeda dengan sistem pengawasan yang dipusatkan, yang berlaku di dalam masa pemerintahan Hindia Belanda dan Jepang dahulu, di dalam masa pemerintahan Republik Indonesia kita telah mengenal beberapa sistem pengawasan.

b. Pengawasan Repressif

Berbeda dengan pengawasan prepentif yang hanya dapat dilakukan terhadap Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah tertentu, yang disebut dalam Undang-undang atau Peraturan Pemerintah, pengawasan repressif dapat dijalankan terhadap semua Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah apabila Peraturan atau Keputusan itu, dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan kepentingan umum.

Pengawasan repressif itu berujud:⁶⁵

- a) Mempertanggunghkan berlakunya suatu Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah.
- b) Membatalkan suatu Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah.

Dengan demikian pengawasan repressif dapat dijalankan terhadap:⁶⁶

- a) Semua Peraturan Daerah, baik yang tidak/belum disahkan maupun Peraturan Daerah yang tidak memerlukan pengesahan.
- b) Semua Keputusan Kepala Daerah, termasuk Keputusan Kepala Daerah yang berisi:

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 51.

⁶⁶ *Ibid*, hlm. 52.

1. Keputusan pemberian pengesahan;
2. Keputusan penolakan pengesahan;
3. Keputusan pembatalan;
4. Keputusan pertangguhan;
5. Keputusan yang telah disahkan;
6. Keputusan untuk melakukan suatu tindak-hukum;
7. Dan lain sebagainya.

Berlainan dengan pengawasan preventif yang hanya dapat dilakukan di dalam jangka waktu yang terbatas, pengawasan repressif dapat dilakukan pada ~~sempit~~ setiap saat, juga apabila keputusan Peraturan Daerah itu sudah mulai berlaku, bahkan apabila suatu keputusan sudah selesai dilaksanakan.

Khususnya mengenai pertangguhan, perlu dikemukakan, bahwa pertangguhan itu merupakan suatu usaha persiapan untuk suatu pembatalan. Karena itu dalam konsiderans dari suatu keputusan pertangguhan keputusan dianggap perlu karena sedang dipertimbangkan suatu pembatalan dari keputusan tersebut. Ini tidak berarti, bahwa setiap pembatalan harus didahului oleh suatu pertangguhan. Pembatalan dapat langsung dilakukan tanpa adanya pertangguhan lebih dahulu. Keputusan pertangguhan dan pembatalan harus menyebutkan alasan-alasannya dan diberitahukan kepada Kepala Daerah yang bersangkutan dalam waktu dua minggu sesudah ~~terbit~~ keputusan itu.⁶⁷

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 54

Terhentinya penundaan itu adalah *ipso-jure*. Demi kepentingan kepastian hukum, penundaan dan terhentinya penundaan itu sebaiknya diumumkan juga. Karena sejak saat penundaan Peraturan Daerah/ Keputusan yang bersangkutan berhenti berlaku, dan pada saat terhentinya penundaan, keputusan itu mulai berlaku lagi.

Tentang sifat hak pembatalan, dibedakan antara hak pembatalan karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya dan karena bertentangan dengan kepentingan umum. Sekalipun formil suatu pembatalan itu bukanlah suatu pengadilan, akan tetapi suatu tindak pemerintahan (*bestuursdood*), namun, apabila penguasa membatalkan suatu keputusan Daerah karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya.

Van Poelje mengatakan, bahwa letak perbedaan utama antara pembatalan dan pengadilan adalah, bahwa hak pembatalan itu dapat dijalankan secara bebas dan tanpa rintangan serta atas inisiatif sendiri dari pejabat tertentu yang lebih tinggi, manakala syarat-syarat yang diadakan untuk melakukan hak pembatalan itu ada. Dengan demikian maka hak pembatalan itu dapat mengenai tindak arogan pemerintahan bawahan, tanpa terikat pada suatu termin tertentu atau pada masuknya suatu

pengaduan, pembatalan itu dapat dilakukan jauh sesudah saat terjadinya keputusan, bahkan juga apabila tindak pemerintahan itu sudah selesai dilakukan sepenuhnya.

Menurut Oppenheim, dalam pembatalan karena bertentangan dengan kepentingan umum, kita harus melihat suatu sarana hukum, yang harus dicapai lebih dari satu tujuan, yakni untuk pemeliharaan hukum yang tidak tertulis dalam undang-undang dan untuk melindungi kepentingan-kepentingan yang dilihat dari segi *doelmatigheid* yang murni harus dinilai lebih tinggi daripada kepentingan yang dibina oleh peraturan atau keputusan yang dibatalkan itu.

Dengan memperhatikan pendapat-pendapat yang diuraikan di atas maka dapatlah diambil kesimpulan, bahwa hak pembatalan itu adalah suatu tindak pemerintahan (*bestuursdraad*) yang dalam perselisihan pemerintahan, baik menurut hukum tertulis (dalam pembatalan karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya/maupun menurut hukum tidak tertulis (dalam pembatalan karena bertentangan dengan kepentingan umum, bersifat pengadilan.⁶⁸

Tiap-tiap keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan atau keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya, harus diumumkan

⁶⁸ *Ibid*, hlm. 58.

dalam Berita Negara dan atau Lembaran Daerah yang bersangkutan. Pengumuman yang demikian itu penting sekali artinya, karena dengan pengumuman itu pembatalan Keputusan Daerah tersebut yang dapat dikatakan bersifat sebagai suatu jurisprudensi, dapat diperhatikan oleh Daerah-daerah agar di kemudian hari dapat tercegah diambilnya suatu keputusan yang dianggap salah itu sehingga akhirnya dapat diperoleh keputusan-keputusan yang seragam. Suatu keuntungan lain dari pengumuman itu ialah bahwa penggunaan hak pembatalan itu dapat terbuka bagi kritik umum dan ilmu pengetahuan.

c. Pengawasan Umum

Di samping pengawasan preventif dan repressif yang diadakan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah terdapat juga ketentuan tentang pengawasan umum, atas jalannya Pemerintahan Daerah.

Diadakannya pengawasan umum ini adalah sesuai dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1974, yang antara lain menentukan bahwa setiap Departemen menyelenggarakan fungsi pengawasan atas pelaksanaan tugas pokoknya sesuai dengan kebijaksanaan umum yang ditetapkan oleh Presiden dan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Oleh karena tugas Daerah hanya berasal dari dua sumber, yakni dari hak otonomi dan tugas pembantuan, maka dapatlah dikatakan, bahwa pengawasan umum dapat dilakukan terhadap setiap tindakan Daerah baik dalam bidang legislatif, maupun dalam bidang eksekutif.

Di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Tahun 1975, ditetapkan, bahwa pengawasan umum terhadap jalannya Pemerintahan Daerah itu meliputi bidang:

- a. Pemerintahan;
- b. Kepegawiaan;
- c. Keuangan dan peralatan;
- d. Pembangunan;
- e. Perusahaan Daerah, yayasan-yayasan dan sebagainya;
- f. Lain-lain yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Adapun pengawasan umum terhadap pelaksanaan tugas Departemen

Dalam Negeri, meliputi bidang:

- a. Pembinaan sosial
- b. Pembinaan pemerintahan umum
- c. Pembinaan pemerintahan desa
- d. Pembinaan Otonomi Daerah
- e. Pembangunan
- f. Pembangunan Desa
- g. Agraria
- h. Administrasi, organisasi dan ketatalaksanaan
- i. Kepegawaian
- j. Keuangan dan peralatan lain-lain yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Wewenang dalam melaksanakan pengawasan umum meliputi:⁶⁹

- a) Meminta, menerima dan mengusahakan baranbahan atau keterangan-keterangan yang diperlukan dari pejabat-pejabat di lingkungan Departemen Dalam Negeri, baik di Pusat maupun di Daerah dan pejabat-pejabat Daerah yang bersangkutan dan atau dari pihak lain yang dipandang perlu;
- b) Melakukan atau menyuruh melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan di tempat-tempat pekerjaan;
- c) Menerima dan mempelajari pengaduan-pengaduan;
- d) Memanggil pejabat-pejabat di lingkungan Departemen Dalam Negeri, baik di Pusat maupun di Daerah untuk diminta keterangan
- e) keterangan yang diperlukan dengan memperhatikan jabatan-jabatan yang berlaku;
- f) Menyarankan langkah-langkah baik yang bersifat preventif, maupun yang bersifat repressif terhadap segala bentuk pelanggaran kepada pejabat yang berwenang.

Di dalam masa pemerintahan Hindia Belanda dahulu, tindakan yang dapat diambil terhadap Daerah yang lalai dalam mengatur dan mengurus rumah tangga Daerahnya (otonomi) diatur dalam Pasal 119 ayat (9) *Indie staatsregeling* bagi provincie, dan dalam Pasal 121 ayat (6) bagi *Regentschappen* dan *Stadsgemeenten* yang berbunyi:

"Apabila pengaturan dan pengurusan rumah tangga daerah *provincie* sesuatu *regentschap* dilalaikan dengan sangat (*grovelijk verwaarloosd*), dengan *ordonantie* dapat ditentukan cara lain daripada cara bagaimana pemerintahan *provincie*, *regentschap*, *stadsaemmente*, itu dilakukan menyimpang dari ketentuan dalam ayat (2) dan (3) pasal ini serta ayat (2) dan (4) pasal ini".

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 79.

Tindakan yang dapat diambil terhadap Daerah yang melalaikan dalam pelaksanaan tugas pembantuan, dalam masa pemerintahan Hindia Belanda diatur secara lain daripada tindakan mengenai kelalaian dalam pengaturan dan pengurusan rumah tangga Daerah.

Bagi *Provincie*: diatur dalam Pasal 78 *Proviencieor donnantie*, yang berbunyi, bahwa apabila Dewan Pemerintah Daerah tidak memberikan, atau tidak memberikan sebagaimana mestinya pembantuan itu, maka Gubernur, sesudah dikuasakan oleh Gubernur Jenderal atau dalam hal yang mendesak dengan pengesahan kemudian dari Gubernur Jenderal, mengusahakan dilaksanakannya pembantuan itu dengan biaya *provincie*.

Bagi *Regentschap*: diatur dalam pasal 71 *Regenschaps ordonantie* yang berbunyi bahwa apabila Dewan Pemerintah Daerah tidak memberikan atau tidak memberikan sebagaimana mestinya pembantuan itu, maka Residen, sesudah dikuasakan oleh Gubernur atau dalam hal yang mendesak dengan pengesahan kemudian dari Gubernur, mengusahakan dilaksanakannya tugas pembantuan.

Bagi *Stadsgemeente*: diatur dalam Pasal 88 *Stadsgemmenteordonantie*, yang berbunyi, bahwa apabila *College Burgemeester* dan *Wethouders* (sejenis DPD) tidak memberikan atau tidak memberikan sebagaimana mestinya pembantuan itu, maka *Burgemeester* (Walikotamadya) mengusahakan dilaksanakannya tugas pembantuan itu dengan biaya *Stadsgemmente*.

Dengan demikian, maka hukum yang berlaku pada masa itu, apabila Daerah tidak menjalankan tugas pembantuan yang diperintahkan padanya terhadap daerah tersebut tidak dapat diambil tindakan sebagai yang dimungkinkan oleh Pasal 50 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, sedang Pasal 56 Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tidak dapat diterapkan, karena dalam hal ini yang dilalaikan itu bukan tugas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga Daerah.

Pada umumnya dapat dikatakan, bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah termasuk Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah, merupakan suatu akibat mutlak dari keberadaan Negara Kesatuan. Di dalam Negara Kesatuan kita tidak mengenal bagian yang lepas dari atau sejajar dengan Negara, tidak mungkin ada negara dalam negara.

BAB III
PERANAN DPRD PROPINSI DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA DALAM PENGAWASAN PELAKSANAAN
PERATURAN DAERAH DI PROPINSI DAERAH
ISTIMEWA YOGYAKARTA

A. Gambaran Umum DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat di Daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Pengaturan mengenai susunan keanggotaan DPRD dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Di samping itu juga Susunan Keanggotaan DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 19/K/DPRD/2004 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Keanggotaan dan jumlah anggota DPRD ditetapkan sesuai dengan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 yang menyebutkan:

- (1) Anggota DPRD Propinsi berjumlah sekurang-kurangnya 35 orang dan sebanyak-banyaknya seratus orang,
- (2) Keanggotaan DPRD Propinsi diresmikan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden,
- (3) Anggota DPRD Propinsi berdomisili di Ibukota Propinsi yang bersangkutan.

Dalam Pasal 52 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 juga disebutkan bahwa, "*DPRD Propinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum*".

Jumlah anggota DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari 55 orang. Peresmian pengangkatannya dilakukan berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 161.34-750 tanggal 12 November mengenai penetapan nama-nama anggota DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta masa jabatan 2004-2009.

Adapun daftar nama-nama anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta masa jabatan 2004-2009 adalah sebagai berikut:

Tabel 1
Daftar Nama Anggota DPRD^{*)}
Daerah Istimewa Yogyakarta masa jabatan 2004-2009

No	Nama Lengkap	Komisi	Nama Partai Politik
1	Tatang Setyawan, SH.	Komisi D	PDI-Perjuangan
2	Henricus Wiseno Hari Rahardjo	Komisi A	PDI-Perjuangan
3	Mualiban, S.Pd.	Komisi E	PDI-Perjuangan
4	Nuryadi	Komisi B	PDI-Perjuangan
5	R. Eko Handriyanto, S.Sos.	Komisi D	PDI-Perjuangan
6	Yusuf Krismadi, S.Sos.	Komisi C	PDI-Perjuangan
7	H. Nasrullah Krisnam	Komisi A	PDI-Perjuangan
8	H. Umar Sri Yanto	Komisi C	PDI-Perjuangan
9	H. Djuwanto	Komisi -	PDI-Perjuangan
10	R. Suprpto	Komisi D	PDI-Perjuangan
11	Esti Wijayati	Komisi C	PDI-Perjuangan
12	Nicolus Langgeng Suksmanto, S.Pd.	Komisi E	PDI-Perjuangan
13	Supriyono, S.IP.	Komisi D	PDI-Perjuangan
14	Termalem PA, S.IP.	Komisi B	PDI-Perjuangan
15	Drs. Endro Subektyo	Komisi A	PDI-Perjuangan
16	H. Roesdihardjo, MBA.	Komisi C	PDI-Perjuangan
17	Budi Santosa	Komisi E	PDI-Perjuangan
18	Ahmad Hadary, S.Ag.	Komisi B	PDI-Perjuangan
19	Nazaaruddin, SH.	Komisi D	Partai Amanat Nasional
20	Drs. Muhammad Afnan Hadikusumo	Komisi E	Partai Amanat Nasional
21	Takdir Ali Mukti, S.Sos.	Komisi A	Partai Amanat Nasional
22	Isti'anah ZA, SH. M.Hum.	Komisi -	Partai Amanat Nasional
23	Drs. H. Sudaryono	Komisi E	Partai Amanat Nasional
24	Drs. Immawan Wahyudi, M.Hum.	Komisi A	Partai Amanat Nasional
25	Ir. Sudrajat Selorudjito	Komisi D	Partai Amanat Nasional
26	Drs. H. Basuki Rakhmad	Komisi B	Partai Amanat Nasional
27	Imam Sujangi, S.Si, Apt	Komisi C	Partai Amanat Nasional
28	Hj. Tutiek Masria Widyo, SE.	Komisi C	Partai Amanat Nasional

*)

29	H. M. Yasir, S.Sos.	Komisi B	Partai Amanat Nasional
30	Ir. Eddi Yanto Abdullah	Komisi D	Partai Golkar
31	Erwin Nizar	Komisi E	Partai Golkar
32	Deddy Suwadi SR, SH.	Komisi A	Partai Golkar
33	DR. Khairudin, Msi.	Komisi A	Partai Golkar
34	George B.L. Panggabean	Komisi C	Partai Golkar
35	Drs. Gandung Pardiman, MM.	Komisi -	Partai Golkar
36	RH. Heru Wahyukismoyo, S.Sos, Msi	Komisi E	Partai Golkar
37	Drs. Stefanus Mulyadi	Komisi B	Partai Golkar
38	H. Abdul Halim Muslih	Komisi B	Partai Kebangkitan Bangsa
39	Hj. Ida Fatimah. ZA	Komisi E	Partai Kebangkitan Bangsa
40	Drs. H. Noor Harish	Komisi A	Partai Kebangkitan Bangsa
41	H. Sukamto, SH	Komisi D	Partai Kebangkitan Bangsa
42	Drs. H. Nur Achmad Affandi, MBA	Komisi C	Partai Kebangkitan Bangsa
43	Agus Sulistyono	Komisi -	Partai Kebangkitan Bangsa
44	Drs. Basuki AR, Msi	Komisi E	Partai Keadilan Sejahtera
45	Arif Rahman Hakim	Komisi A	Partai Keadilan Sejahtera
46	Tri Harjono, ST, MT	Komisi C	Partai Keadilan Sejahtera
47	Ir. H. Cholid Mahmud, MT	Komisi A	Partai Keadilan Sejahtera
48	Ir. Arief Budiono	Komisi C	Partai Keadilan Sejahtera
49	HM. Wajdi Rahman, S.IP, M.Si	Komisi B	Partai Keadilan Sejahtera
50	Drs. H. Muslih Ilyas	Komisi B	Partai Bintang Demokrat
51	Hj. Itje Soraya, SE	Komisi C	Partai Bintang Demokrat
52	Sunardi, BA	Komisi A	Partai Bintang Demokrat
53	H. Muhammad. BS	Komisi E	Partai Bintang Demokrat
54	R. Daryanto Wibowo. BIM	Komisi B	Partai Bintang Demokrat
55	Drs. Yunohedi	Komisi D	Partai Bintang Demokrat

Pembentukan Fraksi DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta disebutkan dalam Pasal 7 Keputusan DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 20/K/DPRD/2004 tentang Tata Tertib DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang menyebutkan:

- 1) Setiap anggota DPRD wajib berhimpun dalam Fraksi.
- 2) Fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bukan merupakan alat kelengkapan DPRD dan merupakan pengelompokan anggota alat kelengkapan DPRD berdasarkan partai politik yang memperoleh kursi sesuai dengan jumlah yang ditetapkan dalam Keputusan ini.

Selanjutnya Pasal 8 Peraturan Tata Tertib DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang menyebutkan:

- 1) Pembentukan Fraksi dapat dilakukan oleh partai politik yang memperoleh kursi di DPRD sekurang-kurangnya lima orang untuk setiap fraksi.
- 2) Partai politik yang tidak cukup untuk membentuk Fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib bergabung dengan Fraksi yang ada atau membentuk Fraksi gabungan dengan jumlah anggota sekurang-kurangnya lima orang.
- 3) Pimpinan Fraksi yang terdiri dari Ketua, Wakil Ketua, dan Sekretaris Fraksi dipilih dari dan oleh anggota fraksi.
- 4) Pembentukan Fraksi, Pimpinan Fraksi dan keanggotaan Fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) disampaikan kepada Pimpinan DPRD yang selanjutnya diumumkan kepada seluruh anggota DPRD dalam Rapat paripurna.

Kemudian mengenai tugas Fraksi disebutkan dalam Pasal 9 Peraturan Tata Tertib ini, yang menyebutkan sebagai berikut:

- 1) Fraksi bertugas:
 - a. Menentukan dan mengatur segala yang menyangkut urusan Fraksi;
 - b. Meningkatkan kualitas, kemampuan, efisiensi dan efektifitas kerja para anggota;
- 2) Fraksi dapat memberikan pertimbangan kepada Pimpinan DPRD mengenai hal-hal yang dianggap perlu berkenaan dengan bidang tugas DPRD, baik diminta atau tidak diminta.
- 3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud ayat (1) dan ayat (2) Fraksi DPRD mendapat bantuan prasarana dan sarana administratif dan Sekretariat DPRD sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Adapun susunan Pimpinan dan Keanggotaan Fraksi-fraksi DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta masa jabatan 2004-2009 sebagai berikut:

Tabel 2
Susunan Pimpinan dan Keanggotaan Fraksi-fraksi DPRD^{*)}
Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta masa jabatan 2004-2009

No	Fraksi	Nama Anggota	Jabatan	Partai Politik
1	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	Nuryadi	Ketua	PDIP
		Supriyono, S.IP.	W. Ketua	PDIP
		Nicolus Langgeng Suksmanto, S.Pd.	Sekretaris	PDIP
		Tatang Setyawan, SH.	Anggota	PDIP
		R. Eko Handriyanto, S.Sos.	Anggota	PDIP
		Yusuf Krismadi, S.Sos.	Anggota	PDIP
		H. Nasrullah Krisnam	Anggota	PDIP
		H. Umar Sri Yanto	Anggota	PDIP
		H. Djuwanto	Anggota	PDIP
		R. Suprpto	Anggota	PDIP

^{*)} Sumber Humas DPRD Propinsi DIY.

		Esti Wijayati	Anggota	PDIP
		Henricus Wiseno Hari Rahardjo	Anggota	PDIP
		Mualiban, S.Pd.	Anggota	PDIP
		Termalem PA, S.IP.	Anggota	PDIP
		Drs. Endro Subektyo	Anggota	PDIP
		H. Roesdihardjo, MBA.	Anggota	PDIP
		Budi Santosa	Anggota	PDIP
		Ahmad Hadary, S.Ag.	Anggota	PDIP
2	Partai Amanat Nasional	Takdir Ali Mukti, S.Sos	Ketua	PAN
		Drs. H. Basuki Rakhmad	W. Ketua	PAN
		Isti'annah ZA, SH. M.Hum.	Sekretaris	PAN
		Nazaaruddin, SH.	Anggota	PAN
		Drs. H. Sudaryono	Anggota	PAN
		Drs. Immawan Wahyudi, M.Hum.	Anggota	PAN
		Ir. Sudrajat Selorudjito	Anggota	PAN
		Drs. Muhammad Afnan Hadikusumo	Anggota	PAN
		Imam Sujangi, S.Si, Apt	Anggota	PAN
		Hj. Tutiek Masria Widyo, SE.	Anggota	PAN
		H. M. Yasir, S.Sos.	Anggota	PAN
3	Partai Golongan Karya	George B.L. Panggabean	Ketua	Golkar
		Drs. Gundung Pardiman, MM.	W. Ketua	Golkar
		RH. Heru Wahyukismoyo, S.Sos, Msi	Sekretaris	Golkar
		DR. Khairudin, Msi.	Anggota	Golkar
		Ir. Eddi Yanto Abdullah	Anggota	Golkar
		Erwin Nizar	Anggota	Golkar
		Deddy Suwadi SR, SH.	Anggota	Golkar
		Drs. Stefanus Mulyadi	Anggota	Golkar
4	Partai Kebangkitan Bangsa	Hj. Ida Fatimah. ZA	Ketua	PKB
		Agus Sulistyono	W. Ketua	PKB
		Drs. H. Noor Harish	Sekretaris	PKB
		H. Sukamto, SH	Anggota	PKB
		Drs. H. Nur Achmad Affandi, MBA	Anggota	PKB
		H. Abdul Halim Muslih	Anggota	PKB
5	Partai Keadilan Sejahtera	HM. Wajdi Rahman, S.IP, M.Si	Ketua	PKS
		Arif Rahman Hakim	W. Ketua	PKS
		Ir. Arief Budiono	Sekretaris	PKS
		Ir. H. Cholid Mahmud, MT	Anggota	PKS
		Tri Harjono, ST, MT	Anggota	PKS
		Drs. Basuki AR, Msi	Anggota	PKS
6	Partai Bintang Demokrat	Sunardi, BA	Ketua	PBD
		H. Muhammad. BS	W. Ketua	PBD
		Drs. Yunohedi	Sekretaris	PBD
		Hj. Itje Soraya, SE	Anggota	PBD
		R. Daryanto Wibowo. BIM	Anggota	PBD
		Drs. H. Muslih Ilyas	Anggota	PBD

Pimpinan DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta bersifat kolektif terdiri dari seorang ketua sebanyak-banyaknya 3 orang wakil ketua yang mencerminkan fraksi berdasarkan urutan besarnya jumlah anggota Fraksi.

Di bawah ini daftar nama Ketua dan Wakil Ketua DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta masa jabatan periode 2004-2009 sebagai berikut:

Tabel 3
Daftar Nama Ketua dan Wakil Ketua DPRD^{*)}
Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Periode 2004-2009

No	Nama Lengkap	Jabatan	Fraksi
1.	H. Djuwanto	Ketua DPRD	PDIP
2.	Drs. Gandung Pardiman, MM	Wakil Ketua DPRD	Golkar
3.	Isti'annah ZA, SH, M.Hum	Wakil Ketua DPRD	PAN
4.	Agus Sulistiyono	Wakil Ketua DPRD	PKB

Alat kelengkapan DPRD berdasarkan Pasal 44 Keputusan DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 20/K/DPRD/2004 tentang Tata Tertib DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri:

(1) Alat kelengkapan DPRD terdiri dari:

- a. Pimpinan;
- b. Panitia Musyawarah;
- c. Komisi;
- d. Badan Kehormatan;
- e. Panitia Anggaran; dan
- f. Alat Kelengkapan lain yang diperlukan.

(2) Alat-alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengatur tata kerjanya sendiri dengan persetujuan Pimpinan DPRD

^{*)} *Sumber Humas DPRD Propinsi DIY.*

Adapun pengaturan dari masing-masing alat kelengkapan DPRD tersebut diatur dalam Keputusan DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 20/K/DPRD/2004 sebagai berikut:

Pasal 45 mengatur tentang Pimpinan DPRD menyebutkan:

(1) Pimpinan DPRD mempunyai tugas:

- a. Memimpin sidang-sidang dan menyimpulkan hasil sidang untuk mengambil keputusan;
- b. Menyusun Rencana Kerja dan mengadakan pembagian kerja antara Ketua dan Wakil-wakil Ketua;
- c. Menjadi juru bicara DPRD;
- d. Melaksanakan dan memasyarakatkan putusan DPRD;
- e. Mengadakan konsultasi dengan Kepala Daerah dan Instansi Pemerintah lainnya sesuai dengan Keputusan DPRD;
- f. Mewakili DPRD dan atau alat kelengkapan DPRD di Pengadilan;
- g. Melaksanakan Keputusan DPRD berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- h. Mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya dalam rapat Paripurna DPRD.

(2) Pelaksanaan tugas Pimpinan DPRD dilakukan secara kolektif.

(3) Apabila Ketua dan Wakil Ketua meninggal dunia, mengundurkan diri secara tertulis, tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara bersama-sama, maka tugas-tugas Pimpinan DPRD dilaksanakan oleh Pimpinan Sementara.

Selanjutnya dalam Pasal 46 disebutkan:

- (1) Dalam hal seorang Pimpinan DPRD diberhentikan dari jabatannya, para anggota Pimpinan lainnya mengadakan musyawarah untuk menentukan pelaksanaan tugas sementara sampai terpilihnya pengganti difinitif.
- (2) Dalam hal Pimpinan DPRD dinyatakan bersalah karena melakukan tindak pidana dengan ancaman hukuman pidana serendah-rendahnya 5 (lima) tahun penjara berdasarkan putusan pengadilan yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap, Pimpinan DPRD yang bersangkutan tidak diperbolehkan melaksanakan tugas, memimpin rapat-rapat DPRD, dan menjadi juru bicara DPRD sebagaimana dimaksud dalam pasal 45 huruf a dan huruf c.
- (3) Dalam hal Pimpinan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat 2 dinyatakan tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, dan dinyatakan bebas dari segala tuntutan hukum, pimpinan DPRD melaksanakan kembali tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 45 huruf a dan huruf c.

Komisi diatur dalam Pasal 49 dalam Peraturan Tata Tertib ini yaitu sebagai berikut:

- (1) Komisi merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD.
- (2) Setiap anggota DPRD kecuali Pimpinan DPRD, wajib menjadi anggota salah satu komisi.

- (3) Jumlah komisi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah 5 (lima) Komisi.
- (4) Jumlah anggota setiap komisi diupayakan sama, maksimal 11 (sebelas) orang anggota dan mencerminkan Fraksi-fraksi.
- (5) Penempatan anggota DPRD dalam Komisi-komisi dan perpindahan ke Komisi-komisi, didasarkan atas usul Fraksinya.
- (6) Ketua, Wakil Ketua dan Sekretaris komisi dipilih dari dan oleh anggota Komisi dan dilaporkan dalam Rapat Paripurna DPRD.
- (7) Masa penempatan anggota dalam Komisi dan perpindahan ke Komisi lain, diputuskan dalam Rapat Paripurna DPRD atas usul Fraksi pada awal tahun anggaran.
- (8) Anggota DPRD pengganti antar waktu menduduki tempat anggota Komisi yang digantikan.
- (9) Masa tugas pimpinan dan anggota Komisi ditetapkan paling lama dua setengah tahun, dan dapat ditugaskan kembali pada Komisi yang sama.

Komisi-komisi DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari 5 komisi yaitu sebagai berikut:

- a. Komisi A bidang Pemerintahan meliputi: Biro Tata Pemerintahan, Biro Kepegawaian, Biro Hukum, Biro Umum, Biro Kerja Sama, Biro Organisasi, Dinas Ketentraman dan Ketertiban Umum, Badan Pendidikan dan Latihan, Badan Informasi Daerah, Kantor Perwakilan Pemerintah Daerah DIY di Jakarta, Kantor Arsip Daerah, dan Sekretariat DPRD;

- b. Komisi B bidang Perekonomian meliputi: Dinas Perindustrian Perdagangan dan Koperasi, Dinas Pertanian, Dinas Perikanan dan Kelautan, Dinas Perkebunan dan Kehutanan, Dinas Pariwisata Daerah;
- c. Komisi C bidang Keuangan meliputi: Badan Pengelolaan Keuangan Daerah, Badan Pengawas Daerah, Badan Usaha Milik Daerah;
- d. Komisi D bidang Pembangunan meliputi: Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah, Dinas Perhubungan, Badan Perencanaan Daerah, Badan Pengendalian Dampak Lingkungan;
- e. Komisi E bidang Kesejahteraan Rakyat meliputi: Dinas Pendidikan, Dinas Kebudayaan, Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Badan Perpustakaan Daerah, Kantor Pemberdayaan Perempuan, Rumah Sakit Grashia.

Di bawah ini daftar nama Komisi di DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta beserta anggota-anggotanya sebagai berikut:

Tabel 4
Komisi A DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
masa jabatan 2004-2009^{*)}

No.	Nama Lengkap	Jabatan
1.	H. Nasrullah Krisnam	Ketua
2.	Arif Rahman Hakim	Wakil Ketua
3.	Drs. Immawan Wahyudi, M.Hum.	Sekretaris
4.	Henricus Wiseno HR	Anggota
5.	Drs Endro Subektyo	Anggota
6.	Takdir Ali Mukti, S.Sos., M.Si	Anggota
7.	H. Khairuddin	Anggota
8.	Deddy Suwadi, SR. SH.	Anggota
9.	Drs. H. Noor Harish	Anggota
10.	Ir. H. Cholid Mahmud, M.T	Anggota
11.	Sunardi, BA	Anggota

^{*)} Sumber Humas DPRD Propinsi DIY.

Tabel 5
Komisi B DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
Masa jabatan 2004 -2009^{*)}

No.	Nama Lengkap	Jabatan
1.	Drs. H. Basuki Rakhmad	Ketua
2.	R. Daryanto Wibowo BIM	Wakil Ketua
3.	Ahmad Hadariy, S.Ag	Sekretaris
4.	Nuryadi	Anggota
5.	Ternalem PA, SIP.	Anggota
6.	H. M Yasir, S. Sos	Anggota
7.	Drs. Stefanus Mulyadi	Anggota
8.	H. Abdul Halim Muslih	Anggota
9.	H. M. Wajdi Rahman, SIP, M.Si	Anggota
10.	Drs. H. Muslih Ilyas	Anggota

Tabel 6
Komisi C DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
Masa Jabatan 2004 – 2009^{*)}

No.	Nama Lengkap	Jabatan
1.	Esti Wijayati	Ketua
2.	Drs. H. Nur Achmad Affandi, MBA	Wakil Ketua
3.	Hj. Itje Soraya, SE.	Sekretaris
4.	H. Umar Sri Yanto	Anggota
5.	H. Roesdyhardjo, MBA.	Anggota
6.	Jusuf Khresnadi, S.Sos.	Anggota
7.	Imam Sujangi, S.Si, Apt.	Anggota
8.	Hj. Tutiek Masria Widyo, SE.	Anggota
9.	George BL Panggabean	Anggota
10.	Ir. Arief Budiono	Anggota

^{*)} Sumber Humas DPRD Propinsi DIY.

^{*)} Sumber Humas DPRD Propinsi DIY.

Tabel 7
Komisi D DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
Masa Jabatan 2004 – 2009^{*)}

No.	Nama Lengkap	Jabatan
1.	Nazaruddin, SH.	Ketua
2.	Supriyono, S.IP.	Wakil Ketua
3.	Tri Harjono, ST., M.T.	Sekretaris
4.	Tatang Setiawan, SH.	Anggota
5.	R. Eko Handriyanto, S.Sos.	Anggota
6.	R. Suprpto	Anggota
7.	Ir. Sudrajat Selorudjito	Anggota
8.	Ir. Eddi Yanto Abdullah	Anggota
9.	H. Sukanto, SH.	Anggota
10.	Drs. Yunohedi	Anggota

Tabel 8
Komisi E DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
Masa Jabatan 2004 – 2009^{*)}

No.	Nama Lengkap	Jabatan
1.	Drs. Basuki AR, M.Si	Ketua
2.	Mualiban, S.Pd.	Wakil Ketua
3.	Drs. Muh. Afnan Hadikusumo	Sekretaris
4.	Nicolaus Langgeng S., S.Pd.	Anggota
5.	Budi Santoso	Anggota
6.	Drs. H. Sudaryono	Anggota
7.	R.H. Heru Wahyukismoyo, S.Sos, M.Si.	Anggota
8.	Hj. Ida Fatimah, Z.A.	Anggota
9.	H. Muhammad BS.	Anggota
10.	Erwin Nizar	Anggota

^{*)} Sumber Humas DPRD Propinsi DIY.

^{*)} Sumber Humas DPRD Propinsi DIY.

Kemudian alat kelengkapan lainnya adalah Panitia-panitia. Panitia-panitia ini dibagi menjadi 2 (dua) yaitu Panitia Musyawarah dan Panitia Anggaran. Panitia Musyawarah diatur dalam Keputusan DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 20/K/DPRD/2004 dalam Pasal 47 disebutkan sebagai berikut:

Pasal 47

- (1) Panitia Musyawarah merupakan alat kelengkapan DPRD bersifat tetap yang dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD.
- (2) Pemilihan anggota Panitia Musyawarah ditetapkan setelah terbentuknya Pimpinan DPRD, Komisi-komisi, Panitia Anggaran dan Fraksi.
- (3) Panitia Musyawarah terdiri dari unsur-unsur Fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota dan sebanyak-banyaknya tidak lebih dari setengah jumlah anggota DPRD.
- (4) Ketua dan Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah Pimpinan Panitia Musyawarah merangkap anggota.
- (5) Susunan keanggotaan Panitia Musyawarah ditetapkan dalam Rapat Paripurna.
- (6) Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah Sekretaris Panitia Musyawarah bukan anggota.

Kemudian mengenai tugas Panitia Musyawarah dalam Pasal 48 disebutkan:

- (1) Panitia Musyawarah mempunyai tugas :
 - a. Memberikan pertimbangan tentang penetapan program kerja DPRD, diminta atau tidak diminta;
 - b. Menetapkan kegiatan DPRD dan jadwal acara rapat DPRD;
 - c. Memutuskan pilihan mengenai isi risalah Rapat Paripurna apabila timbul perbedaan pendapat;

- d. Memberi saran pendapat untuk mernperlancar kegiatan;
 - e. Merekomendasikan pembentukan Panitia Khusus;
 - f. Memberikan pertimbangan atas pelaksanaan hak-hak DPRD dan hak-hak Anggota DPRD sebagaimana dimaksud pada Pasal 23, Pasal 25, Pasal 28, Pasal 30 dan Pasal 31.
- (2) Setiap anggota Panitia Musyawarah wajib :
- a. Mengadakan konsultasi dengan Fraksi-fraksi sebelum mengikuti rapat Panitia Musyawarah; dan
 - b. Menyampaikan pokok-pokok hasil rapat Panitia Musyawarah kepada Fraksi.
- (3) Masa keanggotaan Panitia Musyawarah dapat diubah pada setiap tahun.

Di bawah ini adalah susunan keanggotaan Panitia Musyawarah DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta:

Tabel 9
Panitia Musyawarah DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
Masa Jabatan 2004 – 2009*

No.	Nama Lengkap	Jabatan
1.	H. Djuwarto	Ketua
2.	Drs. Gandung Pardiman, MM	Wakil Ketua
3.	Isti'anah ZA, SH. M.Hum	Wakil Ketua
4.	Agus Sulistiyono	Wakil Ketua

* *Sumber Humas DPRD Propinsi DIY.*

5.	Drs. Endro Subektyo	Anggota
6.	Budi Santoso	Anggota
7.	R. Eko Handriyanto, S.Sos	Anggota
8.	Ternalem PA, SIP	Anggota
9.	Jusuf Khresnadi, S.Sos.	Anggota
10.	Tatang Setiawan, S.H.	Anggota
11.	HM. Yasir, S.Sos.	Anggota
12.	Drs. H. Sudaryono	Anggota
13.	Takdir Ali Mukti, S.Sos, M.Si	Anggota
14.	Drs. Muh. Afnan Hadikusumo	Anggota
15.	H. Khairuddin	Anggota
16.	RH. Heru Wahyukismoyo, S.Sos., M.Si.	Anggota
17.	Ir. Eddy Yanto Abdullah	Anggota
18.	Hj. Ida Fatimah ZA	Anggota
19.	H. Abdul Halim Muslih	Anggota
20.	HM. Wadji Rahman, SIP, M.Si.	Anggota
21.	Ir. Arief Budiono	Anggota
22.	Drs. H. Muslih Ilyas	Anggota
23.	Drs. H. Yunohedi	Anggota

Selanjutnya mengenai Panitia Anggaran diatur dalam Pasal 52 menyebutkan:

- (1) Panitia Anggaran merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD;
- (2) Panitia Anggaran terdiri dari Pimpinan DPRD, satu wakil dari setiap Komisi dan utusan Fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota;
- (3) Masa keanggotaan Panitia Anggaran dapat diubah pada setiap tahun.
- (4) Ketua dan Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah Ketua dan Wakil Ketua Panitia Anggaran merangkap anggota.
- (5) Susunan keanggotaan, Ketua dan Wakil Ketua Panitia Anggaran ditetapkan dalam Rapat Paripurna.
- (6) Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah Sekretaris Panitia Anggaran bukan anggota.

Pasal 53

Panitia Anggaran mempunyai tugas:

- a. Memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada Kepala Daerah dalam mempersiapkan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selambat-lambatnya lima bulan sebelum ditetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- b. Memberikan saran dan pendapat kepada Kepala Daerah dalam mempersiapkan penetapan, perubahan dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebelum ditetapkan dalam Rapat Paripurna;
- c. Memberikan saran dan pendapat kepada DPRD mengenai pra Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah baik penetapan, perubahan dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang telah disampaikan oleh Kepala Daerah;
- d. Memberikan saran dan pendapat terhadap rancangan perhitungan anggaran yang disampaikan oleh Kepala Daerah kepada DPRD; dan
- e. Menyusun anggaran belanja DPRD dan memberikan saran terhadap penyusunan anggaran belanja Sekretariat DPRD.

Dibawah ini adalah susunan keanggotaan Panitia Anggaran DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah ditetapkan berdasarkan Keputusan DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 20/K/DPRD/2004 sebagai berikut:

Tabel 10
Panitia Anggaran DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
Masa Jabatan 2004 – 2009^{*)}

No.	Nama Lengkap	Jabatan
1.	H. Djuwanto	Ketua
2.	Drs. Gandung Pardiman, MM	Wakil Ketua
3.	Isti'anah ZA, SH. M.Hum	Wakil Ketua
4.	Agus Sulistiyono	Wakil Ketua
5.	H. Umar Sri Yanto	Anggota
6.	Henricus Wiseno HR	Anggota

^{*)} Sumber Humas DPRD Propinsi DIY.

7.	Ahmad Hadariy, S.Ag	Anggota
8.	Supriyono, SIP	Anggota
9.	Esti Wijayati	Anggota
10.	Mualiban, S.Pd.	Anggota
11.	Imam Sujangi, S.Si, Apt	Anggota
12.	Hj. Tutiek Masria Widyo, SE	Anggota
13.	Ir. Sudradjat Selorudjito	Anggota
14.	Nazaruddin, SH	Anggota
15.	Erwin Nizar	Anggota
16.	Drs. Stefanus Mulyadi	Anggota
17.	Deddy Suwandi, SR, S.H.	Anggota
18.	H. Drs. Noor Harish	Anggota
19.	Drs. H. Nur. Akhmad Affandi, MBA	Anggota
20.	Arif Rahman Hakim	Anggota
21.	Tri Harjono, S.T, M.T.	Anggota
22.	Sunardi, B.A.	Anggota
23.	H. Muhammad B.S	Anggota

Kemudian disebutkan Pimpinan DPRD dapat membentuk alat kelengkapan lain yang diperlukan berupa Panitia Khusus. Dalam Pasal 54 Keputusan DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 20/K/DPRD/2004 menyebutkan:

- (1) Pimpinan DPRD dapat membentuk alat kelengkapan lain yang diperlukan berupa Panitia Khusus dengan Keputusan DPRD atas usul dan pendapat Anggota DPRD setelah mendengar Pertimbangan Panitia Musyawarah dengan Persetujuan Rapat Paripurna.
- (2) Panitia Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tidak tetap.
- (3) Jumlah anggota Panitia Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempertimbangkan jumlah anggota Komisi yang terkait dan disesuaikan dengan program/ kegiatan serta kemampuan anggaran.

- (4) Anggota Panitia Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2), terdiri dari anggota Komisi terkait yang mewakili semua unsur Fraksi.
- (5) Ketua, Wakil Ketua dan Sekretaris Panitia Khusus dipilih dari dan oleh anggota yang selanjutnya ditetapkan dengan Keputusan DPRD dalam Rapat Paripurna.

DPRD sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah, mengemban fungsi-fungsi penyusunan dan peneetapan 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.

Tuntutan adanya kualitas tinggi bagi anggota DPRD menghasilkan persyaratan untuk menjadi anggota DPRD. Persyaratan itu adalah bahwa setiap anggota DPRD harus mempunyai ciri-ciri intelektual. Salah satu tolok ukur tingkat intelektual dari anggota DPRD adalah tingkat pendidikan formalnya. Terdapat satu asumsi yang menyatakan bahwa semakin tinggi tingkat pendidikannya, maka semakin baik tingkat intelektualitas dari anggota DPRD, dan semakin baik pula dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Sebagaimana disebutkan dalam Paal 98 ayat (4) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD, bahwa alat kelengkapan DPRD terdiri dari:

- a. Pimpinan;
- b. Panitia Musyawarah;
- c. Komisi;
- d. Badan Kehormatan;
- e. Panitia Anggaran; dan
- f. Alat Kelengkapan lain yang diperlukan.

Alat kelengkapan DPRD yang disebut dengan Badan Kehormatan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 51 Keputusan DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 20/K/DPRD/2004 sebagai berikut:

1. Badan Kehormatan merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD dalam Rapat Paripurna DPRD;
2. Mekanisme rekrutmen, tata kerja, kedudukan, wewenang, tugas dan fungsi serta hak dan kewajiban Badan Kehormatan diatur tersendiri dengan Keputusan DPRD;
3. Pembentukan Badan Kehormatan harus sudah ditetapkan selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah ditetapkannya Peraturan Tata Tertib ini.

Adapun susunan Badan Kehormatan DPRD DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari 5 (lima) orang, yang dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 11
Badan Kehormatan DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
Masa Jabatan 2004 – 2009^{*)}

No.	Nama Lengkap	Jabatan
1.	DR. Khairuddin, Msi.	Ketua
2.	Drs. H. Muslih Ilyas	Wakil Ketua
3.	Drs. Immawan Wahyudi, M.Hum	Anggota
4.	Nicolus Langgeng Suksmanto, S.Pd.	Anggota
5.	Ir. H. Cholid Mahmud, MT.	Anggota

Adapun tugas dan fungsi Badan Kehormatan yaitu:

1. Mengamati dan mengevaluasi disiplin, etika, dan moral para anggota DPRD dalam rangka menjaga martabat, kehormatan, etika dan kredibilitas DPRD;
2. Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap Peraturan Tata Tertib, Kode Etik dan Sumpah/Janji DPRD;
3. Melakukan penyelidikan, verifikasi dan klarifikasi atas pengaduan Pimpinan DPRD, masyarakat dan atau oleh pemilih;
4. Menyampaikan kesimpulan atas hasil penyelidikan, verifikasi dan klarifikasi sebagai rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh DPRD;
5. Menyampaikan rekomendasi kepada Pimpinan DPRD berupa rehabilitasi nama baik apabila tidak terbukti adanya pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD atas pengaduan Pimpinan DPRD, masyarakat dan atau pemilih.

^{*)} *Sumber Humas DPRD Propinsi DIY.*

Untuk wewenang Badan Kehormatan DPRD, yaitu:

1. Menerima pengaduan dari Pimpinan DPRD, masyarakat dan atau pemilih tentang dugaan adanya pelanggaran Peraturan Tata Tertib, Kode Etik dan Sumpah Janji DPRD yang dilakukan anggota DPRD;
2. Memanggil anggota DPRD yang bersangkutan untuk memberikan penjelasan dan pembelaan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan;
3. Memanggil pelapor, saksi dan atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, dokumentasi dan bukti-bukti lain.

Hak dan Kewajiban Badan Kehormatan adalah sebagai berikut:

1. Badan Kehormatan mempunyai hak:
 - a. Memanggil anggota yang diduga melakukan pelanggaran.
 - b. Memanggil pelapor.
 - c. Memanggil saksi-saksi.
 - d. Membuat kesimpulan sepihak apabila anggota yang diadukan tidak memenuhi panggilan sampai dengan 3 (tiga) kali panggilan tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan.
 - e. Memberikan rekomendasi sanksi kepada Pimpinan DPRD berdasarkan hasil penelitian dengan mempertimbangkan pengaduan, pembelaan, dan bukti-bukti serta keterangan saksi-saksi berupa:
 - a. Teguran tertulis;
 - b. Usulan pemberhentian dari jabatan Pimpinan DPRD dan atau Pimpinan alat kelengkapan DPRD;
 - c. Usulan pemberhentian sebagai anggota DPRD.

2. Badan Kehormatan mempunyai kewajiban:

- a. Melakukan penelitian berdasarkan pengaduan, bukti-bukti dan keterangan saksi;
- b. Mendengarkan dan memperhatikan pembelaan anggota DPRD yang diduga melakukan pelanggaran atau yang diadukan melakukan pelanggaran.

Badan Kehormatan DPRD dibentuk disamping berdasarkan adanya perubahan terhadap Peraturan Perundang-undangan juga atas adanya perkembangan dalam sistim politik di Indonesia serta disebabkan banyaknya penyimpangan-penyimpangan moral daripada anggota Dewan selama ini yang berkaitan dengan pelanggaran Kode Etik Dewan. Untuk itu dinilai sangat perlu adanya suatu Badan yang bertugas untuk mengawasi, mengamati, dan mengevaluasi kinerja anggota Dewan.

B. Fungsi Tugas dan Wewenang Serta Mekanisme DPRD dalam Pengawasan Pelaksanaan Peraturan Daerah Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar pembentukan Pemerintahan Daerah menyebutkan *Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Propinsi dan daerah Propinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Propinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan Undang-undang.* Kemudian ayat (3) menyebutkan bahwa

Pemerintahan Daerah Propinsi, daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Selanjutnya ayat (6) menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan sebagai Undang-undang yang mengatur pelaksanaan Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi Pemerintahan Daerah yang dilakukan oleh lembaga Pemerintahan Daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kedua lembaga ini harus selalu ada dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, sebab kedua lembaga tersebut sangat diperlukan dalam mengemban pelaksanaan Pemerintahan Daerah. Pemerintah Daerah adalah sebagai *eksekutif* daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sebagai lembaga *legislatif daerah*.

Hubungan antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 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 dapat terlihat dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan

kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Penyelenggara Pemerintahan Daerah diberikan wewenang oleh Undang-undang dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan ketentuan daerah lainnya. Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta Peraturan Daerah lainnya.

Kemudian mengenai kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD dalam Pasal 60 menyebutkan *kedudukan DPRD Propinsi adalah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah propinsi*. Mengenai fungsi DPRD diatur dalam Pasal 61 yang menyebutkan DPRD Propinsi memiliki fungsi *legislasi, anggaran, dan pengawasan*. Kemudian dalam Penjelasan Pasal 61 huruf c Undang-

undang ini menyebutkan yang dimaksud dengan fungsi *pengawasan* adalah fungsi DPRD Propinsi untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, Peraturan Daerah, dan Keputusan Gubernur serta kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Fungsi pengawasan yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 disebutkan dalam Pasal 62 mengenai tugas dan wewenang DPRD pada ayat (1) huruf c yang menyebutkan:

“DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan Perundang-undangan lainnya, Keputusan Gubernur, APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah”.

Kemudian kewenangan pengawasan yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini kembali dipertegas lagi oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 41 yang menyebutkan, bahwa DPRD memiliki fungsi *legislasi, anggaran, dan pengawasan*. Selanjutnya dalam Pasal 42 ayat (1) huruf c, kembali ditegaskan mengenai tugas dan wewenang DPRD yang menyebutkan:

“DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan Perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah”.

Apabila dilihat ketentuan tentang pengawasan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pelaksanaan Peraturan Daerah seperti yang ditentukan dalam Undang-undang, maka dalam prakteknya dapatlah dikatakan bahwa pengawasan tersebut yaitu berupa pengawasan yang bersifat *repressif*. Mengapa dikatakan demikian? Yaitu, dengan melihat fungsi pengawasan yang dilakukan Dewan itu sendiri, yang pada hakekatnya pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dapat dilakukan pada setiap saat. Baik pada saat suatu Peraturan Daerah itu berlaku, bahkan apabila suatu peraturan itu telah selesai dilaksanakan. Hal yang diawasi dalam pelaksanaan Peraturan Daerah tersebut yaitu apakah bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi, peraturan daerah lainnya, ataukah bertentangan dengan kepentingan umum, serta dengan melihat dari dinamika atau persoalan yang terjadi.⁷⁰

Adapun mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yaitu dengan melakukan pengamatan langsung oleh Dewan terhadap pelaksanaan suatu Peraturan Daerah, dan melakukan *public hearing* (penyaringan aspirasi rakyat) tentang bagaimana penilaian masyarakat terhadap keberadaan suatu Peraturan Daerah serta bagaimana pelaksanaannya. Apabila dari pengamatan Dewan maupun dari opini

⁷⁰ Wawancara dengan Bapak H. Nasrullah Krisnam, Ketua Komisi A DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tanggal 8 Agustus 2006.

masyarakat ternyata terdapat suatu permasalahan maupun dalam pelaksanaan atas suatu Peraturan Daerah, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah akan memberikan rekomendasi dengan memanggil instansi yang berkaitan dengan pelaksanaan Peraturan Daerah tersebut. Namun untuk hal yang berkaitan dengan masalah pidana maka Dewan akan menyerahkan permasalahan ini kepada pihak yang berwajib sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Untuk persoalan tentang adanya permasalahan pelaksanaan suatu Peraturan Daerah yang sifatnya lokal (daerah) maka Dewan dapat melakukan penekanan politik terhadap kinerja eksekutif, tetapi apabila substansinya bersifat nasional maka Dewan akan menyerahkan permasalahan ini kepada instansi pusat yang berwenang dan berkaitan dalam hal ini.⁷¹

C. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan oleh DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah tentang penyakit masyarakat (pekat)

Perda yang menjadi objek pengawasan oleh DPRD DIY yaitu perda nomor 15 tahun 1954 tentang penutupan rumah-rumah pelatjuran dan perda nomor 3 tahun 2000 tentang napza. Perda nomor 15 tahun 1954 ini merupakan produk perda lama yang ternyata belum juga dicabut padahal perda ini sudah tidak relevan lagi dengan keadaan sekarang. Perda ini

⁷¹ Wawancara dengan Bapak Arif Rakhman Hakim, Wakil Ketua Komisi A DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tanggal 8 Agustus 2006.

dimaksudkan untuk memberantas penyakit masyarakat yang dianggap sudah sangat meresahkan, tetapi pada realisasinya perda ini tidak berfungsi. Begitu juga dengan perda nomor 3 tahun 2000 pada prakteknya para aparat kepolisian menggunakan undang-undang nomor 22 tahun 1997 tentang narkotika dalam menangani masalah narkoba sehingga perda ini juga bernasib sama dengan perda pelatjuran. Sehingga kedua perda ini juga menjadi objek penelitian saya.

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan yang dimiliki DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, selain mengacu pada ketentuan dalam Pasal 62 ayat (1) huruf c Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk Anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD, serta Pasal 41 dan Pasal 42 ayat (1) huruf c Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta juga mengacu pada Keputusan DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 20/K/DPRD/2004 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Peraturan Tata Tertib Dewan dianggap sangat perlu mengingat bahwa Peraturan Tata Tertib adalah untuk memperjelas kedudukan pelaksanaan tugas dan fungsi serta mengatur mekanisme kinerja Dewan.

Dengan berdasarkan kewenangan dan ketentuan-ketentuan sebagaimana yang diatur oleh Undang-undang dan kemudian diimplementasikan dalam Peraturan Tata Tertib DPRD inilah, DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta melaksanakan fungsi pengawasan

yang dimilikinya. Dengan fungsi pengawasan yang dimiliki DPRD begitu besar, maka Dewan betul-betul menggunakan fungsinya tersebut terutama dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD/Anggaran mengingat banyaknya persoalan-persoalan yang terjadi belakangan ini di seputar penyelewengan dana APBD seperti daerah-daerah lainnya yang tidak menutup kemungkinan juga bisa terjadi di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ini.⁷²

Adapun wujud pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pelaksanaan Peraturan Daerah yaitu dengan cara mengimplementasikan di daerah serta memonitor dan mengkaji apakah suatu Peraturan Daerah tersebut bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan Peraturan Daerah lainnya sebagaimana diatur dan ditentukan oleh Undang-undang. Apabila terjadi suatu pelanggaran dari ketentuan tersebut maka suatu Peraturan Daerah itu harus ditinjau ulang ataupun ditolak sebagian atau bahkan seluruhnya.⁷³

Berkaitan dengan adanya beberapa Peraturan Daerah yang dianggap bermasalah dalam pelaksanaannya maupun mengenai isi materi Peraturan Daerah tersebut, seperti Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 1954 tentang Penutupan Rumah-rumah Pelatjuran di Daerah

⁷² Wawancara dengan Bapak Immawan Wahyudi, Sekertaris Komisi A DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tanggal 9 Agustus 2006.

⁷³ *Ibid.*

Istimewa Yogyakarta yang dinilai isi dan materinya sudah tidak relevan dengan keadaan dan kondisi saat ini ataupun Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2000 yang dinilai hanya sekedar formalitas dan atribut daerah, terhadap hal ini telah dilakukan evaluasi oleh Dewan bersama-sama dengan eksekutif.⁷⁴

Untuk Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 1954 tentang Penutupan Rumah-Rumah Pelatjuran, memang sudah lama dibicarakan baik oleh pihak legislatif sendiri maupun oleh eksekutif daerah mengenai isi dari materi yang sudah tidak relevan dan mengingat sekarang ini makin maraknya tempat prostitusi di Daerah Istimewa Yogyakarta, namun belum ada agenda untuk merevisi Peraturan Daerah ini mengingat masih banyaknya permasalahan yang dianggap lebih pokok dan diutamakan dalam pembangunan Daerah Istimewa Yogyakarta ini, seperti pembentukan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha, Peraturan Daerah tentang Retribusi Perizinan Tertentu, Peraturan Daerah tentang Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dan sebagainya. Sehingga belum ada agenda untuk memperbaharui Peraturan Daerah tersebut. Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 1954 dibentuk berdasarkan Surat Dewan Pemerintah Daerah Istimewa Jogjakarta tanggal 2 Oktober 1954 Nomor 7774/XIV/A/1954. Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 1954 dibentuk sebagai salah satu langkah dalam usaha memberantas pelatjuran, untuk menjaga terpeliharanya kesopanan

⁷⁴ Wawancara dengan Bapak H. Nasrullah Krisnam, Ketua Komisi A DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tanggal 8 Agustus 2006.

umum, kesehatan rakyat dan keamanan umum, maka perlu diadakan peraturan tentang Penutupan Rumah-Rumah Pelatjuran. Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 1954 ini memang dapat dikatakan tidak dapat diimplementasikan lagi untuk saat ini mengingat sanksi yang dimuat dalam Peraturan Daerah tersebut sangatlah ringan dan dengan tidak adanya penjelasan dalam materi Peraturan Daerah tersebut instansi mana yang akan mengawal pelaksanaannya. Hal yang paling pokok mengenai keberadaan Peraturan Daerah ini yaitu berkaitan dengan kewenangan pelaksanaannya. Peraturan Daerah ini dikeluarkan oleh Propinsi yang seharusnya pelaksanaannya adalah Pemerintah Propinsi sehingga pemerintah Kota merasa ini bukanlah wewenangnya untuk melaksanakan Peraturan Daerah ini tetapi melainkan kewenangan pemerintah Propinsi. Padahal wilayah lokalisasi Pasar Kembang adalah wilayah Pemerintah Kota ini juga merupakan salah satu penyebab sehingga Peraturan Daerah ini tidak dapat dilaksanakan dengan efektif. Kemudian hal yang perlu diingat juga mengenai keberadaan lokalisasi Pasar Kembang bukanlah berdasarkan izin Pemerintah Propinsi ataupun Pemerintah Kota, hal ini berbeda dengan lokalisasi Sanggrahan yang berdirinya berdasarkan izin Pemerintah Kota dan pembubaran ataupun penutupan lokalisasi tersebut adalah berdasarkan Surat Keputusan Walikota. Untuk Pasar Kembang pada awalnya adalah sebagai tempat pondokan semata namun kemudian berubah fungsi menjadi lokalisasi seperti saat ini. Memang permasalahan tentang makin maraknya tempat prostitusi di Daerah Istimewa

Yogyakarta sekarang ini bukanlah hal yang asing bagi kita, tetapi ini bukanlah semata-mata hanya karena permasalahan tentang lemahnya pengaturan, tetapi yang pokok adalah bagaimana kita akan mengajak dan menyadarkan masyarakat disekeliling kita akan bahayanya penyakit masyarakat ini, sehingga lingkungan kita bersih dari *pekat* (penyakit masyarakat) termasuk adanya prostitusi terselubung berkedok salon ataupun panti pijat. Jadi dengan demikian dapatlah dikatakan lemahnya pelaksanaan dan tidak efektifnya Peraturan Daerah ini bukanlah semata kesalahan legislatif dalam mengawasi pelaksanaan Peraturan Daerah ini maupun tidak becusnya eksekutif dalam melaksanakan tugasnya, tetapi kembali pada kesadaran masyarakat Yogyakarta akan bersihnya lingkungannya dari *pekat* tersebut.⁷⁵

Mengenai Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2000 tentang Napza, Peraturan Daerah ini dikeluarkan yaitu mengingat semakin meluasnya peredaran gelap narkoba, psikotropika dan zat adiktif lainnya khususnya di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dan untuk melindungi masyarakat khususnya dari bahaya penyalahgunaannya, maka Pemerintah Daerah harus melakukan upaya-upaya penanggulangan dan pemberantasannya terhadap Napza ini. Maka untuk penanggulangan dan pemberantasan Napza ini agar dapat berdayaguna dan berhasilguna diatur dengan Peraturan Daerah, yaitu Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2000 tentang Napza. Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2000 adalah sebagai tindak lanjut dan penjabaran dari Undang-

⁷⁵ Wawancara dengan Bapak Takdir Ali Mukti, Anggota A DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tanggal 9 Agustus 2006.

undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika, dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika, serta Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah memberikan wewenang pada Daerah untuk membentuk Peraturan Daerah. Namun, dalam hal pelaksanaannya belum bisa dilaksanakan secara maksimal dan bahkan dapat dikatakan Peraturan Daerah tersebut mandul karena masih maraknya peredaran narkoba di Yogyakarta sehingga mendapat peringkat ke-tiga di Indonesia untuk peredaran narkoba. Dari pengamatan dan pengawasan yang dilakukan oleh Dewan dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2000 yang menyebabkan kenapa Peraturan Daerah ini belum terlaksana dengan efektif, hal ini disebabkan antara lain; *Pertama*, karena sampai saat ini bahwa Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2000 baru atau masih sebatas menjadi bahan sosialisasi dan paling jauh sebatas menjadi referensi dalam kegiatan-kegiatan yang terkait dengan penanganan masalah Napza di Yogyakarta. *Kedua*, bahwa dalam penanganan kasus Narkoba aparat kepolisian cenderung mengacu kepada Undang-undang yang mengatur tentang Narkotika, Psikotropika. ~~Karena~~ Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2000 secara hirarkis berada di bawah kedua Undang-undang tersebut, dan juga mengingat bahwa Peraturan Daerah tersebut tidak memberikan sanksi yang berat, sifatnya sanksi ringan, jadi tidak mungkin mengacu pada Peraturan Daerah. Peraturan Daerah ini lebih cenderung hanya sebatas penertiban bukan untuk pemberian sanksi, beda dengan Undang-undang

Narkotika dan Psikotropika. Jadi inilah beberapa penyebab sehingga Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2000 belum dapat terlaksana dengan efektif.⁷⁶

Tugas dan wewenang dalam pengawasan yang dilakukan Dewan berada dalam dimensi politik yang berarti bahwa tugas pengawasan yang dilakukan tersebut lebih menekankan pada masalah hubungan tatakerja dan penggunaan kekuasaan oleh eksekutif dengan kondisi kehidupan masyarakat di daerah. Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 62 ayat (1) huruf c Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk Anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Pasal 41 dan Pasal 42 ayat (1) huruf c Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta berdasarkan Keputusan DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 20/K/DPRD/2004 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Tidak semua pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan di luar Peraturan Daerah dapat diawasi oleh Dewan. Peraturan Perundang-undangan yang diawasi oleh Dewan hanyalah sepanjang mengenai dan atau harus dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, misalnya Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan Pemerintahan Daerah. DPRD tidak berwenang mengawasi Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan penegakan hukum, pertahanan keamanan dan lainnya di luar Peraturan

⁷⁶ *Ibid.*

Perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan Pemerintahan Daerah. Adapun pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap Peraturan Daerah dimulai setelah Peraturan Daerah tersebut diundangkan dan dimuat dalam Lembaran Daerah sehingga Peraturan Daerah tersebut sudah berlaku dan bersifat mengikat kepada masyarakat.

Adapun yang menjadi tolak ukur bagi DPRD dalam melaksanakan pengawasan untuk mengetahui pelaksanaan suatu Peraturan Daerah berhasil atau tidak, hal ini dilihat dari sosialisasi suatu Peraturan Daerah yang dilakukan oleh eksekutif apakah secepatnya dapat diterima oleh masyarakat, atau dilihat dari pelaksanaan Peraturan Daerah tersebut apakah mengalami masalah. Apabila suatu Peraturan Daerah itu bermasalah, baik itu bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan kepentingan umum, maka Dewan bisa mengadakan evaluasi langsung terhadap Peraturan Daerah yang dianggap bermasalah tersebut. Jika Dewan melihat ada indikasi dari pelaksanaan suatu Peraturan Daerah merugikan masyarakat, maka Dewan berhak untuk menanyakan dan menyatakan keberatannya kepada Pemerintah Daerah, mengingat Dewan adalah sebagai wadah demokrasi di daerah, sebagai tempat penyampaian dan menampung aspirasi masyarakat, untuk meminta Pemerintah Daerah menunda kebijakannya yang dinilai bermasalah.

Dengan tugas dan wewenang yang dimiliki DPRD dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah ini, diharapkan DPRD mampu melaksanakan perannya secara optimal sesuai dengan fungsinya

sebagai wakil rakyat dalam melaksanakan jalannya Pemerintahan di Daerah, sehingga dapat terwujud pelaksanaan Pemerintahan Daerah yang bersih dan berwibawa. Dan diharapkan DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dapat mewakili kepentingan rakyat yang diwakilinya, bukan hanya kepentingan pribadi atau kelompok.

D. Kendala-Kendala Yang Dihadapi DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Melaksanakan Pengawasan

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Daerah Istimewa menghadapi beberapa kendala,⁷⁷ yaitu:

1. Dari banyaknya aspirasi masyarakat dalam bentuk unjukrasa tentang adanya masalah mengenai isi maupun pelaksanaan suatu Peraturan Daerah untuk yang bersifat lokal maka DPRD dapat menekan dengan politik dalam rangka pengawasan terhadap kinerja eksekutif, namun apabila substansinya bersifat nasional DPRD hanya dapat menindaklanjutinya dengan mengirim dan menyerahkannya kepada instansi pusat yang berkompeten, tetapi dalam hal ini sulit bagi Dewan untuk mendapatkan jawaban langsung dari pusat disebabkan tidak adanya mekanisme dan peraturan yang mengatur dalam

⁷⁷ Wawancara dengan Bapak H. Nasrullah Krisnam, Ketua Komisi A DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tanggal 8 Agustus 2006.

hal untuk mendapatkan langsung jawaban tersebut. Untuk hal seperti ini masyarakat tidak mengerti sehingga ada asumsi bahwa Dewan tidak menindaklanjuti maupun tidak menanggapi aspirasi dari masyarakat, sehingga untuk hal ini perlu ada pembenahan mengenai sistemnya.

2. Dalam pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah yang berkaitan dengan masalah penyakit masyarakat, DPRD tidak dapat berbuat banyak untuk dapat mengefektifkan pelaksanaan suatu Peraturan Daerah tentang *pekat* ini. Hal ini disebabkan bahwa di samping pengawasan yang dilakukan oleh DPRD tetapi masih banyak elemen-elemen lainnya yang ikut bertanggungjawab dalam pelaksanaannya. Namun selama ini hal ini belum terwujud dengan baik. Misalnya tingkat kesadaran masyarakat yang masih rendah akan ketertiban dan keamanan lingkungannya agar bersih dari masalah *pekat* tersebut, kurangnya koordinasi antar instansi terkait dalam pelaksanaan suatu Peraturan Daerah, dan perlu adanya keseriusan dan ketegasan dari aparat kepolisian dalam memberikan tindakan terhadap pelaku-pelaku kriminal.
3. Kurangnya sosialisasi suatu Peraturan Daerah yang dilakukan eksekutif daerah sehingga masih banyaknya masyarakat yang tidak mengerti tentang adanya suatu Peraturan Daerah yang telah ditetapkan untuk mengatur suatu hal tertentu dalam membangun daerahnya. Karena tanpa adanya sosialisasi terhadap suatu Peraturan Daerah maka masyarakat tidak akan tahu

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1.a. Pengawasan yang dilakukan DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

adalah terhadap semua pelaksanaan peraturan daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah propinsi. adapun wujud pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam peraturan daerah yaitu dengan cara mengimplementasikan di daerah serta memonitor dan mengkaji apakah suatu peraturan daerah tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan peraturan daerah lainnya sebagaimana diatur dan ditentukan oleh undang-undang. Apabila terjadi suatu pelanggaran dari ketentuan tersebut maka suatu peraturan daerah itu harus ditinjau ulang ataupun ditolak sebagian atau bahkan seluruhnya.

b. Hasil pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Daerah Istimewa

Yogyakarta yaitu dengan ditemukannya beberapa perda-perda yang

bermasalah diantaranya Perda Nomor 15 tahun 1954 tentang Penutupan Rumah-Rumah Pelatjuran dan Perda Nomor 3 tahun 2000 tentang Napza.

Dikatakan perda yang bermasalah karena:

- a. Perda nomor 15 tahun 1954 tentang penutupan rumah-rumah pelatjuran isi dan materinya sudah tidak relevan dan mengingat sekarang ini makin maraknya tempat prostitusi di Daerah Istimewa Yogyakarta, namun belum ada agenda untuk merevisi peraturan daerah ini mengingat masih banyaknya permasalahan yang dianggap lebih pokok dan diutamakan dalam pembangunan Daerah Istimewa Yogyakarta, serta sanksi yang dimuat dalam peraturan daerah ini sangatlah ringan dan dengan tidak adanya penjelasan dalam materi peraturan daerah tersebut instansi mana yang akan mengawal pelaksanaannya.

- b. Perda Nomor 3 tahun 2000 tentang Napza masih dianggap baru atau sebatas menjadi bahan sosialisasi dan paling jauh sebatas menjadi bahan referensi dalam kegiatan-kegiatan yang terkait dengan penanganan masalah napza di Yogyakarta. Dan dalam penanganan kasus narkoba polisi cenderung mengacu kepada undang-undang narkoba selain secara hirarkis

perda berada dibawah undang-undang,perda ini juga lebih cenderung hanya penertiban bukan pemberian sanksi.

2. Kendala-kendala yang dihadapi DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah antara lain sebagai berikut:

- a. Tidak adanya mekanisme dan peraturan yang mengatur dengan jelas apabila terjadi permasalahan atas suatu peraturan daerah yang berkaitan dengan instansi pusat contohnya perda yang berkaitan dengan Deperindag.
- b. Kurangnya koordinasi dan kerjasama antara instansi terkait lainnya dalam pelaksanaan suatu peraturan daerah.
- c. Kurangnya sosialisasi suatu peraturan daerah yang dilakukan eksekutif daerah kepada masyarakat sehingga pelaksanaan suatu peraturan daerah maupun dalam pengawasannya menjadi terhambat.
- d. Kurangnya tingkat kesadaran masyarakat akan ketertiban dan keamanan lingkungannya,serta dalam mentaati suatu peraturan.

B. Rekomendasi

1. Perlu adanya mekanisme serta suatu pengaturan yang jelas untuk menjadi tolak ukur dalam pelaksanaan fungsi pengawasan yang dimiliki DPRD terhadap pelaksanaan Pengaturan Daerah, sehingga dapat memperjelas dan memperlancar pelaksanaan daripada tugas dan wewenang serta dapat mengimplementasikan daripada fungsi pengawasan tersebut.
2. Perlu ditingkatkan kerjasama dan koordinasi antar instansi terkait dalam pelaksanaan Peraturan Daerah.
3. Eksekutif daerah hendaknya lebih meningkatkan sosialisasi atas suatu Peraturan Daerah agar masyarakat lebih tahu dan mengerti apa yang dimuat dan diatur dalam isi suatu Peraturan Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Ghofur, *Demokratisasi dan Prospek Hukum Islam di Indonesia*, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 2002.
- Abu Daud Busroh, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1979.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.
- Bambang Yudhoyono, *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Apratur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.
- C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.
- H.A.W. Widjaya, *Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Irawan Soetjito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1999.
- Josef Riwukaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1982.
- _____, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Memengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. Rasa Grafindo, Jakarta, 2001.
- Mariun, *Asas-asas Ilmu Pemerintahan*, Fak. Sospol UGM, Yogyakarta, 1987.
- Machfud Sidik, *Hubungan Keuangan Pusat-Daerah*, Makalah tanpa Tahun.
- Moh. Mahfud MD, *Dasar-dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2001.

- M. Arif Nasution dkk, *Demokrasi dan Problema Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2000.
- M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan mengenai Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung, 1997.
- MPR-RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta, 2003.
- Modul Semiloka II, *Evaluasi dan Optimalisasi Peran DPRD dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Parwi DIY, 3-5 Agustus 2001.
- Musanef, *Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1985.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Modul Kuliah Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.
- _____, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Ramelan Surbakti, *Dinamika Politik Lokal Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Bahan Workshop Managing Capacity Building in Local Government, Kerjasama dengan Lembaga Negara (LAN), Japan International Cooperation Agency (JICA) dan Pemerintah Daerah Sumatera Barat, 2000.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, PT. Radja Grafindo Persada, Jakarta, 2000.
- Sarundajang, *Pemerintah Daerah Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, 1999.
- Soehino, *Perkembangan Pemerintah di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1983.
- Syahda Guruh Langkah Samudra, *Menimbang Otonomi dan Federal*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000.
- Syaukani, Afan Gafar, Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

Tim Lopera, *Otonomi Pemberian Negara Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*, Lopera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000.

Y.W. Sunindhia & Ninik Widiyanti, *Kepala Daerah dan Pengawasan Dari Pusat*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.

Y.W. Sunindhia, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1996.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk Anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Keputusan DPRD Propinsi DIY Nomor 20/K/DPRD/2004 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Propinsi DIY.

Sumber Lainnya:

KOMPAS, 6 September 2001.

KOMPAS, 10 September 2001.