

**PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD  
PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TERHADAP  
PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2010  
TENTANG APBD TAHUN ANGGARAN 2010**



**TESIS**

**Diajukan Kepada Program Pascasarjana**

**Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta**

**Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Mencapai Derajat Magister Hukum**

**Disusun Oleh :**

**M U L Y A W A R M A N**

**Nomor Mahasiswa : 1 0 9 1 2 5 5 1**

**Konsentrasi Kajian : Hukum Tata Negara**

**Program Studi : Magister Ilmu Hukum**

**PROGRAM MAGISTER (S-2) ILMU HUKUM**

**PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2011**

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD  
PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TERHADAP  
PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2010  
TENTANG APBD TAHUN ANGGARAN 2010**

**Disusun Oleh :**

**MULYAWARMAN**

**Nomor Mahasiswa : 10912551**

**Konsentrasi Kajian : Hukum Tata Negara**

**Program Studi : Magister Ilmu Hukum**

**Penulisan Hukum/Tesis ini telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing pada tanggal 03 Oktober 2011 untuk diajukan ke Dewan Penguji dalam ujian tesis.**

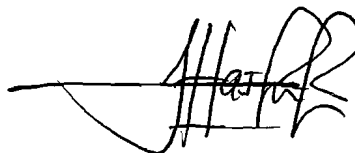
**DISETUJUI**

**PEMBIMBING I**



**DR. SAIFUDIN, S.H., M.Hum.**

**PEMBIMBING II**



**SRI HASTUTI PUSPITASARI, S.H., M.H.**

**MENGETAHUI**

**KETUA PROGRAM PASCASARJANA**

**KULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**



**DR. HJ. NEMATUL HUDA, S.H., M.Hum.**

**HALAMAN PENGESAHAN**

**PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD  
PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TERHADAP  
PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2010  
TENTANG APBD TAHUN ANGGARAN 2010**

Disusun Oleh :

**MULYAWARMAN**

Nomor Mahasiswa : 1 0 9 1 2 5 5 1

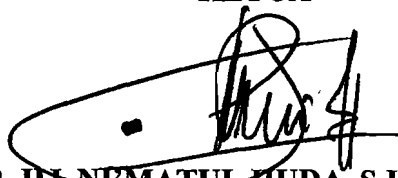
Konsentrasi Kajian : Hukum Tata Negara

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Penulisan Hukum/Tesis ini telah diuji dan dipertahankan dihadapan Dewan Penguji  
pada hari/tanggal: Kamis, 06 Oktober 2011 dan dinyatakan LULUS.

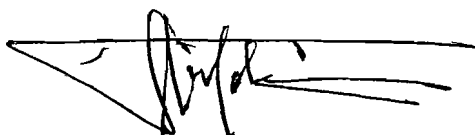
**TIM PENGUJI**

**KETUA**



**DR. HJ. NEMATUL HUDA, S.H., M.Hum.**

**ANGGOTA**



**DR. SAIFUDIN, S.H., M.Hum.**

**ANGGOTA**



**SRI HASTUTI PUSPITASARI, S.H., M.H.**

**MENGETAHUI**

**KETUA PROGRAM PASCASARJANA**

**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**



**DR. HJ. NEMATUL HUDA, S.H., M.Hum.**

**PERNYATAAN ORISINALITAS**

**Tesis dengan Judul :**

**PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD  
PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TERHADAP  
PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2010  
TENTANG APBD TAHUN ANGGARAN 2010**

**Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.**

**Yogyakarta, 24 Oktober 2011**

**MULYAWARMAN, S.H., M.H.**

## MOTTO

*Orang Yang Berhenti Belajar,  
Akan Menjadi Pemilik Masa Lalu.  
Orang Yang Masih Terus Belajar,  
Akan Menjadi Pemilik Masa Depan.*

*Perhatikanlah Betapa Dekatnya  
Hubungan Antara Keengganan Untuk Belajar,  
Dan Kelemahan Hidup.*

*Dan Mereka Yang Mendisiplinkan Diri Untuk Belajar,  
Baik Dalam Pendidikan Resmi Dan Dari Kehidupan,  
Akan Memimpin Kehidupan Yang Lebih Baik.*

*Belajar Adalah Proses Meningkatkan Derajat,  
Belajar Adalah Jalan Meningkatkan Kualitas Hidup.  
PerhatikanLah...!  
Lalu, Apa Yang Terjadi...!*

Yogyakarta, 24 Oktober 2011

MULYAWARMAN, S.H., M.H.

**PERSEMBAHAN**

*Alhamdulillahirabbil' alamin...*

**Penulisan Hukum/Tesis Ini**

**Ananda Persembahkan Kepada**

**Orang Hebat Yang Selalu Ananda Rindukan :**

**Abaa... *H. AINURIDHA***

**Ummi... *HJ. SITI RAHMAH***

**Engkaulah Yang Terhebat Sedunia...!!!**

**Kalianlah "Sang Master" Sesungguhnya...!!!**

**Terima Kasih Untuk Abaa... & Ummi...!!!**

**Jogja, 24 Oktober 2011**

**MULYAWARMAN, S.H., M.H.**

## KATA PENGANTAR



الحمد لله رب العالمين وبه نستعين على امور الدنيا والدين, اشهد ان لا اله الا الله وحده لا شريك له, واشهد ان محمدا عبده ورسوله. اللهم صل على سيدنا محمد وعلى اله واصحابه اجمعين. اما بعد

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan nikmat-Nya yang tidak terbilang. Shalawat dan salam semoga tetap terlimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW, yang telah menuntun manusia menuju jalan yang lurus untuk mencapai kebahagiaan di dunia dan di akhirat.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan Tesis ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan, bimbingan, dan dorongan dari semua pihak. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Prof. Dr. H. Edy Suandi Hamid., M.Ec. selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Dr. Rusli Muhammad, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Dr. Saifuddin, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing I.
5. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing II.

6. Bapak/Ibu Dosen Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
7. Pimpinan DPRD dan segenap Staf Kesekretariatan DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
8. Ibunda Hj. Siti Rahmah dan Ayahanda H. Ainurridha tercinta yang selalu memberikan segala dukungan baik moril maupun spirituil, serta semuanya.
9. Istriku tercinta Murniarni Tri Lestari, S.Pd.I. dan Putriku tersayang Mumtaza Mulya yang membuat hidupku jadi berarti.
10. Seluruh keluarga besarku tercinta (Kakak Syamsul Arifin, Mujalli S.Ag., Mashuri, Lukman Hakim, adikku Mastiana Putri) yang selalu memberikan dukungan moril dan do'a.
11. Seluruh pihak yang telah banyak memberikan bantuan dan dukungan moril selama studi di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang tidak dapat disebutkan satu persatu semoga amal baik kita diterima Allah SWT.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan Tesis ini masih banyak kekurangan, maka penulis mohon saran dan kritik yang bersifat membangun guna penyempurnaan Tugas Akhir ini. Akhirnya penulis berharap semoga tulisan ini banyak manfaatnya. Amiin....!

Yogyakarta, 24 Oktober 2011

**MULYAWARMAN, S.H., M.H.**



## ABSTRAKSI

*Latar belakang daripada Penulisan Hukum/Tesis ini adalah bahwa berbagai macam produk Peraturan Daerah yang telah banyak dihasilkan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Adapun salah satu Peraturan Daerah dari hasil karya kolaborasi antara DPRD dan Kepala Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2010. Dengan demikian APBD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan suatu hal yang sangat penting dan mempunyai posisi yang sangat vital sebagai saka guru dalam mewujudkan pembangunan baik secara fisik maupun nonfisik dalam menjalankan roda Pemerintahan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Jadi, dengan lahirnya Peraturan Daerah tersebut bahwa DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sangat diharapkan untuk tetap mengawal dalam proses pelaksanaannya agar tercipta iklim pemerintahan yang baik demi kesejahteraan rakyat.*

*Masalah yang dirumuskan dalam Tesis ini meliputi: 1. Bagaimana mekanisme fungsi pengawasan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010? 2. Apa faktor-faktor penghambat dan upaya tindak lanjut DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010?*

*Metode yang digunakan dalam penelitian ini meliputi: Pertama, jenis penelitian adalah Penelitian Hukum Normatif; Kedua, obyek penelitian antara lain: mekanisme fungsi pengawasan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010 serta faktor-faktor penghambat dan upaya tindak lanjut DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010; Ketiga, subyek penelitian adalah Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta/yang mewakili; Keempat, sumber data terdiri dari: sumber data primer dan sekunder. Sumber data sekunder terdiri dari: bahan hukum primer, sekunder, dan tersier; Kelima, metode pengumpulan data terdiri dari studi pustaka dan wawancara; Keenam, pendekatan penelitian yang digunakan adalah yuridis-normatif, yakni mengkaji peraturan perundang-undangan dan regulasi-regulasi yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti; serta Ketujuh, metode analisis data yang digunakan adalah data kualitatif.*

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN PENGUJI .....	iii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS .....	iv
HALAMAN MOTTO .....	v
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	vi
KATA PENGANTAR .....	vii
ABSTRAKSI .....	ix
DAFTAR ISI .....	x
BAB I : PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan Penelitian .....	6
D. Manfaat Penelitian .....	6
E. Kerangka Teori.....	8
F. Metode Penelitian.....	32
G. Sistematika Penulisan.....	35
BAB II : OTONOMI DAERAH DAN PERKEMBANGANNYA.....	37
A. Konsepsi Otonomi Daerah dan Konsepsi Daerah Otonom.....	37
B. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Era Otonomi Daerah .....	42
C. Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia.....	50

<b>BAB III : PENGAWASAN DPRD DALAM PENYELENGGARAAN</b>	
PEMERINTAHAN DAERAH .....	71
A. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah .....	71
B. Fungsi dan Tugas DPRD Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah .....	81
C. Sistem Pengawasan Penyelenggaraan Daerah .....	87
<b>BAB IV : PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TERHADAP PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH NO 1 TAHUN 2010 TENTANG APBD TAHUN ANGGARAN 2010.....</b>	
<b>92</b>	
A. Diskripsi Umum Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.....	92
B. Mekanisme Fungsi Pengawasan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010	103
C. Faktor-faktor Penghambat Fungsi Pengawasan Dan Upaya Tindak lanjut DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010 .....	122
<b>BAB V : PENUTUP .....</b>	<b>132</b>
A. Kesimpulan .....	132
B. Saran-saran .....	134

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara. Negara sebagai sebuah organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi. Pendelegasian sebagian wewenang dari seseorang atau instansi atau suatu organisasi merupakan salah satu asas yang berlaku universal bagi setiap organisasi, yaitu dengan tujuannya agar kebijakan dapat terlaksana dengan efektif, meringankan beban kerja pimpinan, memencarkan peranan pimpinan sehingga terjadi demokratisasi dalam kegiatan organisasi.<sup>1</sup>

Pola penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka otonomi daerah dan desentralisasi memerlukan inovasi-inovasi baru dalam bidang pemerintahan secara keseluruhan. Barangkali, sudah waktunya untuk dipikirkan bagi kepentingan pemerintahan masa depan sebuah pola interaksi antara Eksekutif dengan Legislatif di Daerah dengan menciptakan mekanisme *Checks and Balance* di tingkat lokal.<sup>2</sup>

Mekanisme tersebut dapat dibentuk secara bersama oleh berbagai pihak dengan memperhatikan berbagai faktor. *Pertama*, kepentingan untuk

---

<sup>1</sup> Mr. H. Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1999, hlm. 24-26.

<sup>2</sup> Syauckani HR dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Cetakan Kedelapan, Pustaka Pelajar Bekerjasama PUSKAP (Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan), Yogyakarta, 2009, hlm. 256.

mengembangkan demokrasi dari bawah jelas merupakan suatu kenyataan yang tidak dapat dinafikan dalam rangka membangun demokrasi secara keseluruhan di tingkat nasional. *Kedua*, kita juga harus memperhatikan perlunya penciptaan sebuah pemerintahan yang stabil sehingga, dengan demikian, pemerintahan tersebut akan mampu menghantarkan sejumlah kebijaksanaan kepada masyarakat dengan baik yang kemudian akan menciptakan legitimasi yang kuat. Demokrasi yang dibangun hendaknya jangan sampai menciptakan instabilitas politik di tingkat lokal, serta pola hubungan antara eksekutif dengan legislatif menjadi terganggu sehingga menghambat roda pemerintahan secara keseluruhan, yang pada akhirnya membawa dampak yang tidak menguntungkan bagi pelayanan kepada masyarakat. Dan yang *ketiga*, perlu pula kita pikirkan bagaimana membentuk sebuah pemerintahan yang bersih, berwibawa, dan memiliki akuntabilitas politik yang sangat kuat sehingga, pada akhirnya apa yang disebut sebagai *good governance* dapat terwujud di masa-masa yang akan datang.<sup>3</sup>

Di dalam mekanisme seperti ini memang semua kebijaksanaan publik pada tingkat lokal harus melibatkan kedua belah pihak. Inisiatif kebijaksanaan bisa datang dari Kepala Daerah yang kemudian disahkan oleh DPRD menjadi Peraturan Daerah, atau ditolak oleh DPRD.<sup>4</sup>

Dari segi pembentukannya, sangat jelas ditentukan bahwa Peraturan Daerah itu dibentuk oleh lembaga legislatif daerah bersama-sama dengan kepala

---

<sup>3</sup> *Ibid...*

<sup>4</sup> *Ibid...*

pemerintahan daerah. Hal ini mirip dengan pembentukan undang-undang di tingkat nasional yang dibentuk oleh DPR setelah dibahas bersama dan mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, yang selanjutnya disahkan sebagaimana mestinya oleh Presiden. Dengan demikian, peraturan daerah itu produk legislatif daerah. Oleh karena peraturan daerah tersebut merupakan produk legislatif, maka timbul persoalan dengan kewenangan untuk menguji dan membatalkannya.<sup>5</sup>

Menurut ketentuan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, agar berlaku mengikat untuk umum, rancangan peraturan daerah yang telah mendapat persetujuan bersama antara lembaga legislatif dan eksekutif di daerah yang bersangkutan, harus diajukan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dinilai sebagai mestinya. Melalui mekanisme demikian, produksi peraturan daerah oleh pemerintahan propinsi, kabupaten, dan kota di seluruh Indonesia akan dapat terkontrol dengan baik, sehingga pemerintahan pusat dapat bertindak apabila timbul keadaan yang tidak menguntungkan kepentingan antar daerah yang terkait sebagai akibat terbitnya berbagai peraturan daerah yang tidak saling menunjang upaya pembangunan daerah dan pembangunan nasional secara keseluruhan.<sup>6</sup>

Dalam konteks penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta persoalan pengawasan bukan hanya dilihat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah pada umumnya, tetapi juga

---

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Cetakan Pertama, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 65.

<sup>6</sup> *Ibid...*

menjadi fokus perhatian yang sangat penting khususnya di dalam pelaksanaan Peraturan Daerah itu sendiri. Oleh karena itu sangat diperlukan fungsi dan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk mewujudkan prinsip-prinsip fungsi pengawasan dalam pelaksanaan Peraturan Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>7</sup>

Sebagaimana kita ketahui bahwa berbagai macam produk Peraturan Daerah yang telah banyak dihasilkan oleh Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Adapun salah satu Peraturan Daerah dari hasil karya kolaborasi antara DPRD dan Kepala Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2010.

Latar belakang pembentukan Peraturan Daerah tersebut meliputi :<sup>8</sup>

1. Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 181 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008, Kepala Daerah melakukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk memperoleh persetujuan bersama;
2. Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang diajukan sebagaimana dimaksud, merupakan perwujudan dari Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2010 yang dijabarkan kedalam Kebijakan Umum APBD serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara yang telah disepakati bersama antara Pemerintah Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dengan Nomor 5/KSP/VIII/2009 dan Nomor 24/K/DPRD/2009 tentang Kebijakan

---

<sup>7</sup> Biro Hukum Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta diakses Tanggal 14 Januari 2011.

<sup>8</sup> Lihat bagian Konsideran Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010.

Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun Anggaran 2010 dan Nota Kesepakatan Nomor 6/KSP/VIII/2009 dan Nomor 25/K/DPRD/2009 tentang Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara Tahun Anggaran 2010;

Dengan demikian APBD Propinsi D.I. Yogyakarta merupakan suatu hal yang sangat penting dan mempunyai posisi yang sangat vital sebagai saka guru dalam mewujudkan pembangunan baik secara fisik maupun nonfisik dalam menjalankan roda Pemerintahan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Jadi, dengan lahirnya Peraturan Daerah tersebut bahwa DPRD D.I. Yogyakarta sangat diharapkan untuk tetap mengawal dalam proses pelaksanaannya agar tercipta iklim pemerintahan yang baik demi kesejahteraan rakyat.<sup>9</sup>

Oleh karena itu, sangat penting bagi peneliti untuk melaksanakan kegiatan penelitian dalam rangka penulisan Tesis dengan Judul Penelitian “Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah No 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010”.

---

<sup>9</sup> *Ibid*



## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka masalah-masalah yang dapat dirumuskan dalam penelitian ini antara lain:

1. Bagaimana mekanisme fungsi pengawasan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010?
2. Apa faktor-faktor penghambat dan upaya tindak lanjut DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui mekanisme fungsi pengawasan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010.
2. Mengetahui faktor-faktor penghambat dan upaya tindak lanjut DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Kegunaan penelitian secara teoritis, yaitu mempelajari dan memahami teori-teori serta peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan mekanisme fungsi pengawasan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010

Tentang APBD Tahun Anggaran 2010 serta faktor-faktor penghambat dan upaya tindak lanjut DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010.

2. Kegunaan penelitian secara praktik, yaitu menerapkan teori-teori dan peraturan perundang-undangan yang berlaku ke dalam praktik khususnya dalam meneliti mekanisme fungsi pengawasan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010 serta faktor-faktor penghambat dan upaya tindak lanjut DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010.

## E. Kerangka Teori

### 1. Teori Demokrasi

Istilah demokrasi diperkenalkan kali pertama oleh Aristoteles sebagai suatu bentuk pemerintahan, yaitu suatu pemerintahan yang menggariskan bahwa kekuasaan berada di tangan banyak orang (rakyat). Dalam perkembangannya, demokrasi menjadi suatu tatanan yang diterima dan dipakai oleh hampir seluruh negara di dunia.

Menurut Tafsir R. Kranenburg di dalam bukunya "*Inleiding in de vergelijkende staatsrechtwetenschap*", perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua pokok kata Yunani di atas maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat.<sup>10</sup>

Dari sudut pandang etimologi demokrasi berasal dari kata *demos* (rakyat), dan *cratein* (memerintah). Jadi, secara harfiah kata demokrasi dapat diartikan sebagai rakyat memerintah.<sup>11</sup>

Menurut Abraham Lincoln, Presiden Amerika Serikat, bahwa Demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*democracy is government of the people, by the people and for the people*).<sup>12</sup>

Sementara itu, dalam kamus *Dictionary Webster's* didefinisikan demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat di mana kekuasaan tertinggi berada

---

<sup>10</sup> Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1987, hlm. 6.

<sup>11</sup> B.Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, Andi Offset, Yogyakarta, 2003, hlm. 98.

<sup>12</sup> Padmo Wahyono, *Negara Republik Indonesia*, Jakarta: CV. Rajawali Press, 1986, hal. 153.

di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan umum yang bebas.<sup>13</sup>

Sedangkan menurut Dahlan Thaib :<sup>14</sup>

“Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam mana kekuasaan untuk pemerintahan berasal dari mereka yang diperintah atau demokrasi adalah suatu pola pemerintahan yang mengikutsertakan rakyat dalam proses pengambilan keputusan oleh mereka yang diberi wewenang, maka legitimasi pemerintah adalah kemauan rakyat yang memilih dan mengontrolnya”.

Dari rumusan tersebut, kiranya dapat diberikan pemahaman terhadap suatu negara yang menganut sistem demokrasi. *Pertama*, demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mempunyai unsur-unsur atau elemen-elemen yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan. *Kedua*, orang-orang yang memegang kekuasaan atas nama demokrasi dapat mengambil keputusan untuk menetapkan dan menegakkan hukum. *Ketiga*, kekuasaan untuk mengatur dalam bentuk aturan hukum tersebut diperoleh dan dipertahankan melalui pemilihan umum yang bebas dan diikuti oleh sebagian besar warga negara dewasa dari suatu negara. Berdasarkan pada tiga ciri-ciri umum tersebut, maka suatu negara demokrasi mempunyai tiga pemahaman utama yang meliputi hakekat, proses dan tujuan dari demokrasi.<sup>15</sup> Dengan demikian, demokrasi adalah sistem pemerintahan yang dibentuk melalui pemilihan umum untuk mengatur kehidupan bersama atas dasar aturan hukum yang berpihak pada

---

<sup>13</sup> United State Information Agency, *What is Democracy*, 1999, hlm.4.

<sup>14</sup> Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, Edisi Revisi, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 1994, hlm. 97-98.

<sup>15</sup> Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Penerjemah Asril Marjohan, Cetakan Kedua, Pustaka Utama Grafitri, Jakarta, 1995, hlm. 4. Lihat juga Syaifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 13-14.

rakyat banyak. Jadi, tepat bahwa demokrasi diberikan rumusan yang singkat sebagai “*a government of the people, by the people, for the people*”.<sup>16</sup>

Istilah demokrasi itu sendiri secara konseptual mengusung nilai-nilai dasar yang menjadi fokus orientasinya, yakni kesejahteraan, keadilan, kesetaraan, partisipasi, dan universalisme. Artinya, bangunan demokrasi baru dianggap berhasil apabila nilai-nilai dasar ini dapat diwujudkan. Pada gilirannya, nilai-nilai tersebut menjadi prasyarat terbangunnya demokrasi. Nilai-nilai inilah yang kemudian disebut sebagai esensi demokrasi atau kualitas keadaban demokrasi. Pada tataran praktik, nilai-nilai esensial demokrasi harus dapat diwujudkan melalui pengembangan prosedur berdemokrasi yang dapat dipertanggungjawabkan. Aspek-aspek prosedural demokrasi yang tak dapat dipertanggungjawabkan tidak mungkin bisa mewujudkan nilai-nilai esensial itu. Dengan demikian, baik aspek esensial maupun prosedural demokrasi menempati posisi/peran yang strategis. Ia merupakan dua sisi dari satu mata uang yang sama.<sup>17</sup>

Demokrasi juga adalah suatu bentuk pemerintahan politik dimana kekuasaan pemerintahan berasal dari rakyat, baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan). Istilah ini berasal dari bahasa Yunani (*demokratia*) "kekuasaan rakyat", yang dibentuk dari kata (*demos*) "rakyat" dan (*kratos*) "kekuasaan", merujuk pada sistem politik yang

---

<sup>16</sup> Harris G. Warren at all, *Our Democracy at Work*, Printice Hall, Inc., Englewood Cliffs, USA, 1963, hlm. 2. Lihat juga Syaifudin, *Ibid...*

<sup>17</sup> Syakrani dan Syahrani, *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 62-63.

muncul pada pertengahan abad ke-5 dan ke-4 SM di negara kota Yunani Kuno, khususnya Athena, menyusul revolusi rakyat pada tahun 508 SM.

Bagi negara demokrasi dikenal demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung. Dalam demokrasi langsung, berarti rakyat ikut serta langsung dalam menentukan *policy* pemerintah. Hal ini terjadi pada tipe negara-negara kota waktu zaman Yunani kuno, rakyat berkumpul pada tempat tertentu untuk membicarakan berbagai masalah kenegaraan. Pada masa modern ini cara yang demikian itu tentu tidak mungkin lagi, karena selain negaranya, urusan-urusan kenegaraannya pun semakin kompleks. Maka dari itu rakyat tidak lagi ikut dalam urusan pemerintahan secara langsung melainkan melalui wakil-wakilnya yang ditentukan dalam suatu pemilihan umum, hal ini disebut demokrasi tidak langsung.

Selain itu perbedaan demokrasi menurut terbentuknya atau *method of decision making* dan menurut isinya atau *contents-of decision made*. Pengertian dari segi bentuknya, demokrasi itu adalah pemerintahan yang dilakukan oleh orang banyak, sebaiknya dari segi isinya demokrasi adalah pemerintahan yang dilakukan untuk kepentingan orang banyak ini disebut demokrasi material, sedangkan dari sudut bentuknya disebut demokrasi formal.<sup>18</sup>

Untuk kriteria yang digunakan dalam klasifikasi jenis-jenis demokrasi antara lain berdasarkan hubungan antara badan legislatif dengan badan eksekutif sesuai dengan ajaran Montesquie yang kemudian dikenal dengan

---

<sup>18</sup> *Ibid...*

istilah *Trias Politica*. Ajaran *Trias Politica* membedakan adanya tiga jenis kekuasaan dalam negara, yaitu :

- a. Kekuasaan yang bersifat mengatur atau menentukan peraturan;
- b. Kekuasaan yang bersifat melaksanakan peraturan;
- c. Kekuasaan yang bersifat mengawasi pelaksanaan peraturan tersebut.

Hampir semua negara dewasa ini menyebut dirinya negara demokrasi, baik negara yang dalam penerapan *trias politicanya* membagi kekuasaan negara atau memisahkannya.

Setiap prinsip demokrasi dan prasyarat dari berdirinya negara demokrasi telah terakomodasi dalam suatu konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>19</sup> Adapun prinsip-prinsip demokrasi adalah:<sup>20</sup>

1. Kedaulatan rakyat;
2. Pemerintahan berdasarkan persetujuan dari yang diperintah;
3. Kekuasaan mayoritas;
4. Hak-hak minoritas;
5. Jaminan hak asasi manusia;
6. Pemilihan yang bebas dan jujur;
7. Persamaan di depan hukum;
8. Proses hukum yang wajar;
9. Pembatasan pemerintah secara konstitusional;
10. Pluralisme sosial, ekonomi, dan politik;
11. Nilai-nilai toleransi, pragmatisme, kerja sama, dan mufakat

Gagasan pokok atau gagasan dasar suatu pemerintahan demokrasi adalah pengakuan hakikat manusia, yaitu pada dasarnya manusia mempunyai kemampuan yang sama dalam hubungan sosial. Berdasarkan gagasan dasar tersebut terdapat 2 (dua) asas pokok demokrasi, yaitu:

---

<sup>19</sup> Aa Nurdiaman, *Pendidikan Kewarganegaraan: Kecakapan Berbangsa dan Bernegara*, PT. Grafindo Media Pratama, 1999.

<sup>20</sup> Aim Abdulkarim, *Pendidikan Kewarganegaraan: Membangun Warga Negara yang Demokratis*, PT Grafindo Media Pratama, 1998.

- 1) Pengakuan partisipasi rakyat dalam pemerintahan, misalnya pemilihan wakil-wakil rakyat untuk lembaga perwakilan rakyat secara langsung, umum, bebas, dan rahasia serta jurdil; dan
- 2) Pengakuan hakikat dan martabat manusia, misalnya adanya tindakan pemerintah untuk melindungi hak-hak asasi manusia demi kepentingan bersama

Ciri-ciri suatu pemerintahan demokrasi adalah sebagai berikut:

- a) Adanya keterlibatan warga negara (rakyat) dalam pengambilan keputusan politik, baik langsung maupun tidak langsung (perwakilan).
- b) Adanya persamaan hak bagi seluruh warga negara dalam segala bidang.
- c) Adanya kebebasan dan kemerdekaan bagi seluruh warga negara.
- d) Adanya pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat.

Terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Korelasi ini tampak dari kemunculan istilah demokrasi konstitusional sebagaimana disebutkan di atas. Dalam sistem demokrasi partisipasi rakyat merupakan esensi dari sistem ini. Dengan kata lain negara hukum harus ditopang dengan sistem demokrasi. Hubungan diantara keduanya tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.<sup>21</sup>

Menurut Frans Magnis Suseno, Demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.<sup>22</sup>

Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan sebab pada akhirnya hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara

---

<sup>21</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 6.

<sup>22</sup> Frans Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta, 1997, hlm. 58.



atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu eratnya hubungan antara paham negara hukum dan kerakyatan sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis atau *democratische rechtsstaat*.<sup>23</sup>

Negara hukum yang demokratis adalah negara saling percaya antara rakyat dengan penguasa, sebagaimana diungkapkan Van der Pot Donner, yaitu “*De rechtsstaat is de staat van het wevarzids vertouwen* atau negara hukum adalah negara kepercayaan timbal balik. Menurut Couwenberg terdapat lima asas demokratis yang melandasi negara hukum, yaitu: *Pertama*, adanya asas hak-hak politik. *Kedua*, adanya asas mayoritas. *Ketiga*, adanya asas perwakilan. *Keempat*, adanya asas pertanggungjawaban. *Kelima*, adanya asas publik (*openbaarheidbeginseel*).<sup>24</sup>

## 2. Teori Lembaga Perwakilan

Teori perwakilan menjelaskan bahwasannya dalam sistem demokrasi perwakilan, demokrasi tidak dapat dilakukan secara langsung oleh rakyat melainkan harus melalui perwakilan yang dipilih oleh rakyat melalui mekanisme pemilihan umum. Hubungan antara rakyat dengan wakilnya yang

---

<sup>23</sup> D.J.Elzinga, “*De Democratische Rechtsstaat Als Ontwikkeling Perspectief*”, dalam Scheltema (ed.), *De Rechtsstaat Herdacht*, W.E.J.Tjeenk Willink, Zwolle, 1989, hlm. 43. Dikutip kembali dalam Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 167.

<sup>24</sup> Van der Pot en Donner, *Hanboek het Nederlandse Staatsrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989.

disebut *parlementary mandate* yang menyiratkan tanggung jawab para wakil rakyat kepada para pemilihnya dan kepada seluruh warga negara.<sup>25</sup>

Andrew Heywood<sup>26</sup> menyebutkan beberapa model perwakilan dalam sistem politik untuk menjamin pemerintahan yang representatif. Teori-teori ini didasarkan pada ideologi-ideologi tertentu dan asumsi politik, misalnya apakah pemerintahan yang representatif berimplikasi bahwa pemerintahan dapat mengetahui lebih baik daripada rakyat, atau bahwa pemerintahan mempunyai beberapa instruksi yang berasal dari rakyat “apa yang harus dilakukan “dan “bagaimana melaksanakannya”.

Andrew Heywood<sup>27</sup> menyebutkan terdapat empat model dalam teori perwakilan. Model-model tersebut adalah *trusteeship*, *delegation*, *mandate*, dan *resemblance*. Dalam model *trusteeship*, seorang wakil yang telah menduduki jabatan formal maka bentuk pertanggungjawabannya adalah pertanggungjawaban formal. Wakil tidak bertindak lagi atas dasar konstituen yang memilihnya, melainkan bertindak sebagai pejabat formal terhadap seluruh rakyat. Semangat moral dari ajaran ini adalah tindakan wakil tidak dibatasi oleh ruang publik konstituen yang mendukungnya, sehingga wakil bertindak tidak partisan dan tidak parsial. Dalam pengambilan keputusan wakil dapat memutuskan atas dasar pertimbangan sendiri.

---

<sup>25</sup> *Ibid...*

<sup>26</sup> Andrew Heywood, *Politics*, Palgrave, London 2002. P224 dalam Joko Isnanto, *Pengantar Ilmu Politik*, Pustaka Magistra, Semarang, 2009, hlm. 25.

<sup>27</sup> *Ibid...*

Kedua, model *delegation*, dalam model *delegation* ini seorang wakil bertindak didasarkan pada aspirasi konstituen yang memilihnya. Dengan kata lain, tindakan wakil merupakan tindakan yang didasarkan sebagai pipa saluran dari aspirasi konstituennya, sehingga tidak ada kapasitas tindakannya yang didasarkan atas pertimbangannya sendiri. Dalam model ini terbuka kontrol dari publik, karena semangat moralnya adalah menyuarakan representasi publik yang lebih terbuka dan akuntabel. Model delegasi ini membuka secara luas terhadap berkembangnya popular partisipasi dan pelayanan publik yang akan dikontrol oleh publik, sehingga mendorong kearah akuntabilitas para politisi.

Perkembangan model *mandate* ini dalam bentuk negara modern telah berkembang dan dibarengi dengan munculnya paratai politik sebagai pilar demokrasi. Perwaklan dengan mekanisme pemilihan pada negara modern ini mengarah pada dasar profesionalisme, kualitas dan talenta para politikus karena publik atau rakyat dipandang sebagai akar solidaritas partai politik. Mereka mendapat dukungan karena *image* dari publik program-program kebijakan yang akan dilaksanakan. Dukungan atas dasar ini secara populer disebut sebagai doktrin *mandate*. Dalam model *mandate* ini partai politik pemenang pemilihan umum memperoleh *popular mandate* bahwa kekuasaan yang mereka peroleh adalah untuk melaksanakan kebijakan dan program yang ditawarkan dalam kampanye.

Sedangkan dalam model *resemblance* tidak didasarkan pada bentuk representasi dalam pemilihan melainkan representasi kelompok atau yang mereka klaim sebagai perwakilan. Dasar ide ini berpangkal pada perwakilan

*Cross Section*. Dengan model ini pemerintahan merupakan bentuk mikrokosmos dari deskripsi makrokosmos sosial, sehingga menggambarkan bentuk semua kelompok sosial dan kelas dalam masyarakat<sup>28</sup>.

Hans Kelsen<sup>29</sup> berpendapat landasan nilai atau moral dalam bentuk representatif atau keterwakilan adalah berpijak pada hak hukum setiap penduduk atau rakyat yang telah memberikan hak suaranya. Dalam teori perwakilan perlu adanya pembuktian hubungan antara wakil yang dipilih langsung oleh rakyat yang diwakilinya. *Mandate* perwakilan tidak cukup hanya bahwa wakil diangkat atau dipilih oleh yang diwakili, sehingga seringkali wakil tidak terikat oleh instruksi-instruksi dari pemilihnya. Pemberian hak pilih oleh rakyat harus dijamin dalam demokrasi bahwa para wakil rakyat akan terikat untuk melaksanakan kehendak dan bertanggung jawab kepada para pemilihnya. Hubungan antara wakil dengan yang diwakili dalam perspektif ini adalah *mandate imperative*.

Bila diterapkan pada pemilihan umum di Indonesia setelah adanya amandemen konstitusi, maka teori *mandate* seharusnya menjadi pijakan teori bagi model perwakilan dalam mengembangkan kehidupan demokrasi dan mendorong partisipasi publik lebih luas dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Disamping itu, model ini akan mendorong profesionalisme para politisi dan mendorong adanya program kebijakan publik yang pro rakyat. Oleh karena itu sangat logis apabila teori ini tercermin dalam mekanisme

---

<sup>28</sup> Naniek Suhardi, *Sosiologi Hukum*, Media Bina Tama, Jakarta, 2005, hlm.19.

<sup>29</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (terjemahan), Gramedia, Jakarta 2006, hlm . 289-292.

pemilihan anggota DPD dan tuntutan lebih jauh adalah memperkuat wewenang DPD sebagai *second chamber*.<sup>30</sup>

Fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentulah tidak bermakna sama sekali. Dalam hubungan itu, penting dibedakan antara pengertian *representation in presence* dan *representation in ideas*. Pengertian pertama bersifat formal, yaitu keterwakilan yang dipandang dari segi kehadiran fisik. Sedangkan, pengertian keterwakilan yang kedua bersifat substantif, yaitu perwakilan atas dasar aspirasi atau idea. Dalam pengertian yang formal, keterwakilan itu sudah dianggap ada apabila secara fisik dan resmi, wakil rakyat yang terpilih sudah duduk di lembaga perwakilan rakyat. Akan tetapi, secara substansial, keterwakilan rakyat itu sendiri baru dapat dikatakan tersalur apabila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar telah diperjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang telah ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan, atau setidaknya aspirasi mereka benar-benar diperjuangkan sehingga memengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen. Fungsi perwakilan substantif ini berkaitan juga dengan fungsi deliberatif (*deliberative function*). Parlemen difungsikan sebagai forum perdebatan mengenai berbagai aspirasi

---

<sup>30</sup> *Ibid...*

dalam rangka '*rule making*' dan '*public policy making*' serta '*public policy executing*'.<sup>31</sup>

Untuk menjamin keterwakilan substantif itu, prinsip perwakilan dianggap tidak cukup hanya apabila sesuatu pendapat rakyat sudah disampaikan secara resmi ke lembaga perwakilan rakyat. Untuk menjamin hal itu, masih diperlukan kemerdekaan pers, kebebasan untuk berdemo atau berunjuk rasa, dan bahkan hak mogok bagi buruh, dan sebagainya sehingga keterwakilan formal di parlemen itu dapat dilengkapi secara substantif. Dengan demikian, perwakilan formal memang dapat dianggap penting, tetapi tetap tidak mencukupi (*it's necessary, but not sufficient*) untuk menjamin keterwakilan rakyat secara sejati dalam sistem demokrasi perwakilan yang dikembangkan dalam praktik.<sup>32</sup>

Dalam rangka pelembagaan fungsi representasi itu, dikenal pula adanya tiga sistem perwakilan yang dipraktikkan di berbagai negara demokrasi. Ketiga fungsi itu adalah :

- 1) sistem perwakilan politik (*political representation*);
- 2) sistem perwakilan territorial (*territorial* atau *regional representation*);
- 3) sistem perwakilan fungsional (*functional representation*).

Sistem perwakilan politik menghasilkan wakil-wakil politik (*political representation*), sistem perwakilan territorial menghasilkan wakil-wakil daerah (*territorial* atau *regional representation*). Sementara itu, sistem perwakilan

---

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan Kedua, Rajawali Press, Jakarta, 2010. Hlm. 304.

<sup>32</sup> *Ibid...*

fungsional menghasilkan golongan fungsional (*functional representation*). Misalnya, anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang berasal dari partai politik merupakan contoh dari perwakilan politik, sementara anggota Dewan Perwakilan Daerah yang berasal dari tiap-tiap daerah provinsi adalah contoh dari perwakilan teritorial atau *regional representation*. Sedangkan, anggota utusan golongan dalam sistem keanggotaan MPR di masa Orde Baru (sebelum perubahan UUD 1945) adalah contoh dari sistem perwakilan fungsional (*functional representation*).<sup>33</sup>

Dianutnya ketiga sistem perwakilan politik (*political representation*), perwakilan teritorial (*regional representation*) dan perwakilan fungsional (*functional representation*) menentukan bentuk dan struktur pelebagaan sistem perwakilan itu di setiap Negara. Pilihan sistem perwakilan itu selalu tercermin dalam struktur kelembagaan parlemen yang dianut di suatu Negara. Pada umumnya, di setiap Negara, dianut salah satu atau paling banyak dua dari ketiga sistem tersebut secara bersamaan. Dalam hal negara yang bersangkutan menganut salah satu dari ketiganya, pelebagaannya tercermin dalam struktur parlemen satu kamar. Artinya, struktur lembaga perwakilan rakyat di praktikkan oleh negara itu mestilah parlemen satu kamar (*unicameral parliament*). Jika sistem yang dianut itu mencakup dua fungsi, kedua fungsi itu selalu dilebagaikan dalam struktur parlemen dua kamar (*bicameral parliament*).<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> *Ibid...*

<sup>34</sup> *Ibid...*

### 3. Teori 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.<sup>35</sup> Istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya daripada pengawasan. Akan tetapi dikalangan ahli atau sarjana telah disamakan pengertian *controlling* ini dengan pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian.<sup>36</sup>

Pengendalian berasal dari kata "kendali", sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar. Akan tetapi, ada juga yang tidak setuju akan disamakannya istilah *controlling* ini dengan pengawasan, karena *controlling* pengertiannya lebih luas daripada pengawasan dimana dikatakan bahwa pengawasan adalah hanya kegiatan mengawasi saja atau hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan saja hasil kegiatan tadi, sedangkan *controlling* adalah disamping melakukan pengawasan juga melakukan kegiatan pengendalian, yakni menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan menuju ke arah yang benar.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Anton M. Moeliono, dkk., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1995, hlm. 68.

<sup>36</sup> Victor M. Situmarang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintahan*, Rinika Cipta, Jakarta, 1994, hlm. 18.

<sup>37</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 101.



Menurut Henry Fayol pengawasan adalah "*Control consist in verifying whether everything occur conformity with the plan adopted, the instruction issued and principles establish. It has objected to point out weaknesses and errors in order to reactivity them and prevent recurrence. It operates everything, people action*". (Pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan instruksi yang telah digariskan. Ia bertujuan untuk menunjukkan (menentukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaiki dan mencegah terulangnya kembali).<sup>38</sup>

Sondang P. Siagian memberikan definisi tentang pengawasan adalah "Proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya". Newman berpendapat bahwa "*control is assurance that the performance conform to plan*" (pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai rencana). Definisi kedua ahli ini secara materiil sama, yang menitikberatkan tindakan pengawasan ini pada suatu proses yang sedang berjalan atau dilaksanakan. Pengawasan tidak ditempatkan pada akhir suatu kegiatan, justru pengawasan akan menilai dan memberi warna terhadap hasil yang akan dicapai oleh kegiatan yang sedang dilaksanakan tersebut.<sup>39</sup>

Menurut Sujamto pengawasan adalah "segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan

---

<sup>38</sup> *Ibid...*

<sup>39</sup> *Ibid...*

tugas dan kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak". Adapun batasan tentang pengendalian sebagai "segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pekerjaan yang sedang dilaksanakan dapat berjalan dengan semestinya".<sup>40</sup> Jadi, baik pengawasan maupun pengendalian, kedua-duanya adalah berupa usaha atau kegiatan.<sup>41</sup>

Menurut Prayudi,<sup>42</sup> pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya. Dengan demikian, pengawasannya dapat bersifat (1) politik, bilamana yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektivitas dan atau legitimasi, (2) yuridis (hukum), bilamana tujuannya adalah menegakkan yuridiksitas dan atau legalitas, (3) ekonomis, bilamana yang menjadi sasaran adalah efisiensi dan teknologi, (4) moril dan susila, bilamana yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas (moral = morals; moril = morale).

Dalam *Memorie van Antwoord* atas ketentuan UUD 1983 Pasal 132 ayat (2) disebutkan antara lain : "Kebebasan yang luas dalam ikatan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi tidak akan ada tanpa tersedia cara-cara dari pemerintah tingkat lebih atas untuk melakukan berbagai koreksi".

---

<sup>40</sup> Sujamto, *Beberapa Pengertian Di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 19. Lihat juga Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan Di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm. 42.

<sup>41</sup> Ni'matul Huda, *Hukum... Op. Cit.*, hlm. 104.

<sup>42</sup> S. Prayudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kesepuluh, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hlm. 84.

Sedangkan dalam *Memorie van Toelichting* usul pembaharuan UU *Gemeente*, terdapat penjelasan berikut: "Fungsi terpenting pengawasan adalah untuk menjamin kesatuan pemerintahan. Pengawasan terhadap pemerintahan yang lebih rendah merupakan suatu yang tidak dapat dielakkan. Dalam banyak hal, pengawasan bahkan merupakan syarat untuk dapat mengambil keputusan sebagai cara pertanggungjawaban atas pelaksanaan wewenang yang terdapat dalam desentralisasi".<sup>43</sup>

Pada umumnya dapat dikatakan, bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah termasuk Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah, merupakan suatu akibat mutlak dari adanya Negara Kesatuan. Di dalam Negara Kesatuan kita tidak mengenal bagian yang lepas dari atau sejajar dengan negara, tidak pula mungkin ada negara di dalam negara.<sup>44</sup>

Di dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan pada umumnya. Harusnya diusahakan selalu adanya keserasian atau harmoni antara tindakan pusat atau negara dengan tindakan daerah, agar demikian kesatuan negara dapat tetap terpelihara.<sup>45</sup>

Oppenheim mengatakan:<sup>46</sup> "Kebebasan bagian-bagian negara sama sekali tidak boleh berakhir dengan kehancuran hubungan negara. Di dalam pengawasan tertinggi letaknya jaminan, bahwa selalu terdapat keserasian antara pelaksanaan bebas dari tugas Pemerintah Daerah dan kebebasan tugas negara oleh Penguasa Negara itu".

---

<sup>43</sup> *Ibid...*

<sup>44</sup> Ni<sup>4</sup>matul Huda, *Hukum...Op. Cit.*, hlm.105.

<sup>45</sup> Irawan Soejito, *Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina aksara, Jakarta, 1983, hlm. 9.

<sup>46</sup> Oppenheim, *Nederlands Gemeenterecht*, dikutip kembali oleh Irawan Soejito, *Ibid...*

Dalam kaitannya dengan persoalan tersebut Van Kempen mengatakan sebagai berikut:<sup>47</sup>

”...bahwa otonomi mempunyai arti lain daripada kedaulatan (*souveriniteit*), yang merupakan atribut dari negara, akan tetapi tidak pernah merupakan atribut dari bagian-bagiannya seperti Gemeente, Provincie dan sebagainya yang hanya dapat memiliki hak-hak yang berasal dari negara, bagian-bagian mana justru sebagai bagian-bagian dapat berdiri sendiri (*zelfstandig*), akan tetapi tidak mungkin dianggap merdeka (*onafhankelijk*). Lepas dari, ataupun sejajar dengan negara”.

Menurut Bagir Manan, prinsip yang terkandung dalam negara kesatuan ialah bahwa Pemerintah Pusat berwenang untuk campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di daerah.<sup>48</sup> Pemerintah Pusat bertanggungjawab menjamin keutuhan negara kesatuan, menjamin pelayanan yang sama untuk seluruh rakyat negara (asas *equal treatment*), menjamin keseragaman tindakan dan pengaturan dalam bidang tertentu (asas uniformitas). Pembatasan atas keleluasaan Daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dengan beberapa kewajiban tersebut, merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip negara hukum.<sup>49</sup>

Menurut ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam rangka pengawasan represif Menteri Dalam Negeri diberi kewenangan untuk membatalkan Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya. Penerapan mekanisme tersebut dapat dikaitkan

---

<sup>47</sup> Van Kempen, *Inleiding tot het Nederlandsch Indisch Gemeenterecht*, dalam Irawan Soejito, *Ibid...*

<sup>48</sup> Bagir Manan, “Beberapa Hal di Sekitar Otonomi Daerah Sebagai Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan”, *Majalah Padjadjaran* Jilid V, Bina Cipta, Bandung, 1974, hlm. 34-37.

<sup>49</sup> Ni'matul Huda, *Hukum... Op. Cit.*

dengan dasar pemikiran Indonesia adalah negara kesatuan (*unitary state*), sehingga dinilai rasional apabila Pemerintah Pusat sebagai pemerintahan atasan diberi kewenangan untuk mengendalikan sistem hukum di lingkungan Pemerintahan Daerah.<sup>50</sup>

#### **4. Konsep Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Esensi pemerintahan di daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya. Kewenangan pemerintah daerah berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang terpola dalam sistem pemerintahan negara federal atau negara kesatuan. Sistem negara federal terpola dalam tiga struktur tingkatan utama, yaitu pemerintah federal (pusat), pemerintah negara bagian (provinsi), dan pemerintah daerah otonom. Sedangkan sistem negara kesatuan terpola dalam dua struktur tingkatan utama, yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi, kabupaten dan kota).<sup>51</sup>

Kajian pemerintahan negara kesatuan terformat dalam dua sendi utama, yaitu sistem pemerintahan yang sifatnya sentralistik atau sifatnya desentralistik. Kedua sifat ini menciptakan karakter hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, yang terkait dengan bentuk, susunan, serta pembagian kekuasaan atau kewenangan yang ada pada negara. Artinya, dari bentuk dan susunan negara dapat dilihat apakah kekuasaan itu dibagi ke daerah-daerah atau kekuasaan itu dipusatkan di pemerintah pusat.

---

<sup>50</sup> *Ibid...*

<sup>51</sup> R.M.A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 299.

Dari sisi pembagian kekuasaan dalam suatu negara, maka bisa berbentuk sistem sentralisasi atau sistem desentralisasi. Sistem ini secara langsung mempengaruhi hubungan pusat dengan daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah.<sup>52</sup>

Pemberian sebagian kewenangan (kekuasaan) kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir, kekuasaan tertinggi tetap di tangan pusat. Jadi, kewenangan yang melekat pada daerah tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak di tangan pemerintah pusat. Hubungan pemerintah pusat dengan daerah dalam suatu negara kesatuan yang *gedecentraliseerd*, pemerintah pusat membentuk daerah-daerah, serta menyerahkan sebagian dari kewenangannya kepada daerah-daerah.<sup>53</sup>

Kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, meliputi kewenangan membuat perda-perda (*zelfwetgeving*) dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*) yang diemban secara demokratis. Pelimpahan atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah karena hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, melainkan disebabkan oleh hakikat negara kesatuan itu sendiri. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat (*central government*), tanpa adanya gangguan oleh

---

<sup>52</sup> Kranenburg, *Algemene Staatsleer*, Willink & Zoon, 1955, hlm. 5-7.

<sup>53</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik dan Hukum*, Cetakan Pertama, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hlm. 78.

suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*).<sup>54</sup> Pengaturan pelaksanaan kekuasaan negara mempunyai dua bentuk, yaitu dipusatkan atau dipencarkan.<sup>55</sup> Jika kekuasaan negara dipusatkan maka terjadi sentralisasi, demikian pula sebaliknya, jika kekuasaan negara dipencarkan maka terjadi desentralisasi. Dalam berbagai perkembangan pemerintahan, dijumpai arus balik yang kuat ke arah sentralistik, yang disebabkan faktor-faktor tertentu.<sup>56</sup>

Pengaturan mengenai desentralisasi dalam negara kesatuan cenderung diletakkan dalam aturan konstitusi, di mana hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah adalah hierarki, tidak seperti dengan negara federal, di mana hubungan antara pemerintah negara federal dengan negara bagian tidak otomatis hierarki (bawahan).<sup>57</sup>

Dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi, sistem pemerintahan Indonesia yang salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan menyebabkan ada tugas-tugas

---

<sup>54</sup> H.M. Laica Marzuki, "Hukum dan Pembangunan Daerah Otonom", Kertas Kerja PSKMP-LPPM UNHAS Makassar 18 Nopember 1999, hlm. 12. Lihat juga Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1970, hlm. 14.

<sup>55</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan. Jakarta. 1994.

<sup>56</sup> The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia (1)*, Gunung Agung, Jakarta, 1967, hlm. 38-39.

<sup>57</sup> Constanijn A.J.M. Kortmann & Paul P.T. Bovend Eert, *Dutch Constitutional Law*, The Haque, Kluwer Law Int, 2000, hlm.45.

tertentu yang diurus sendiri sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.<sup>58</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, negara Indonesia adalah negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*). Kekuasaan asal berada di pemerintah pusat, namun kewenangan (*authority*) pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam undang-undang dasar dan undang-undang, sedangkan kewenangan yang tidak disebutkan dalam undang-undang dasar dan undang-undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Dengan pengaturan-pengaturan konstitusional yang demikian itu, berarti NKRI diselenggarakan dengan *federal arrangement* atau pengaturan yang bersifat federalistis.<sup>59</sup>

Apabila dilihat ke dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1), negara Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintahan pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*).<sup>60</sup>

Indonesia sebagai salah satu negara kesatuan, yang pemerintahannya terbagi dalam pemerintahan pusat (pemerintah pusat) dan pemerintahan

---

<sup>58</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm.93.

<sup>59</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, The Habibie Center, Jakarta, 2001, hlm. 28.

<sup>60</sup> M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 8.



subnasional (provinsi, kabupaten dan kota). Kedaulatan tidak terbagi dalam satuan-satuan pemerintahan lainnya (daerah-daerah). Oleh karena itu, satuan pemerintahan daerah tidak memiliki kekuasaan atau kewenangan dalam membentuk undang-undang dasar dan undang-undang, serta menyusun organisasi pemerintahannya sendiri. Keberadaan satuan pemerintahan daerah adalah tergantung pada (*dependent*) dan di bawah (*subordinate*) pemerintah. Hal ini menjadi prinsip dasar negara kesatuan, sebagai suatu kesatuan yang utuh dan tidak terpisah-pisah.<sup>61</sup>

Indonesia sebagai negara kesatuan menerapkan sistem desentralisasi sebagai perwujudan suatu sistem pemerintahan daerah yang dapat meningkatkan partisipasi masyarakat, menjaga serta tetap melestarikan keanekaragaman daerah yang tetap dalam koridor negara kesatuan. Sebagai konsekuensi negara kesatuan, maka kekuasaan pemerintahan cenderung dimiliki oleh pemerintah pusat atau sentralistis. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya, aspek desentralisasi bisa menjadi tawaran lain, di mana pemerintah pusat menyerahkan sebagian kewenangan yang dimilikinya kepada pemerintah daerah otonom untuk membuat dan melaksanakan kebijaksanaan tertentu bagi kepentingan masyarakat di daerah.<sup>62</sup>

Adanya pemerintahan daerah dimulai dari kebijakan desentralisasi.

Desentralisasi tidak berarti putus sama sekali dengan pusat tapi hanya menjauh

---

<sup>61</sup> Benyamin Hoessein, "Restrukturisasi Pemerintahan Daerah dalam Rangka Meningkatkan Pembangunan Lokalitas", Makalah pada Seminar Kebijakan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Rangka Restrukturisasi Perekonomian Nasional dan Otonomi Daerah Juni 2001.

<sup>62</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, *Op. Cit.* Hlm 124.

dari pusat. Negara Indonesia merupakan suatu organisasi yang besar dan kompleks. Oleh karenanya tidak efektif dan efisien apabila semua kewenangan baik politik maupun administrasi diletakkan pada puncak hierarki organisasi atau hanya pada pemerintah pusat, karena pemerintah pusat akan menanggung beban berat dan penyelenggaraan pemerintahan tidak akan efisien. Agar kewenangan tersebut dapat diimplementasikan secara efisien dan akuntabel maka sebagian kewenangan politik dan administrasi perlu diserahkan pada jenjang organisasi yang lebih rendah. Penyerahan sebagian kewenangan politik dan administrasi kepada organisasi yang lebih rendah inilah yang disebut dengan desentralisasi. Jadi desentralisasi adalah penyerahan kewenangan politik dan administrasi dari puncak hierarki organisasi (pemerintah pusat) kepada jenjang organisasi dibawahnya (pemerintah daerah). Karena jenjang hierarki yang lebih rendah (pemerintah daerah) tersebut disertai wewenang penuh, baik politik maupun organisasi maka pada jenjang organisasi yang disertai wewenang tersebut timbul otonomi.<sup>63</sup>

Timur Mahardika berpendapat, dalam setiap undang-undang tentang pemerintahan daerah di Indonesia selalu terjadi tarik ulur relasi (hubungan) pusat dan daerah di bidang kewenangan dan sumber daya.<sup>64</sup> Perubahan perundang-undangan pemerintahan daerah di Indonesia dengan mengakibatkan sistem pemerintahan bergerak dari sistem pemerintahan yang sebagian besar tersentralisasi ke sistem yang sebagian besar terdesentralisasi. Diharapkan

---

<sup>63</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, hlm. 7.

<sup>64</sup> Timur Mahardika, *Tarik Ulur Relasi Pusat-Daerah: Perkembangan Pemerintahan Daerah dan Catatan Kritis*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000, hlm. 79.

melalui kebijakan tersebut dapat menyuburkan reformasi pada tingkat lokal dan memberi ruang gerak pada bidang politik, pengelolaan keuangan daerah dan pemanfaatan sumber-sumber daya daerah untuk kepentingan masyarakat lokal. Sehingga tercipta corak pembangunan baru di daerah.<sup>65</sup>

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis Penelitian ini adalah Penelitian Hukum Normatif. Penelitian Hukum Normatif adalah penelitian hukum yang mengkonsepsikan hukum sebagai *law in doctrine* meliputi nilai-nilai, norma-norma hukum positif atau putusan pengadilan.<sup>66</sup>

### **2. Obyek Penelitian**

Obyek penelitian ini adalah mekanisme fungsi pengawasan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010 serta faktor-faktor penghambat dan upaya tindak lanjut DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010.

---

<sup>65</sup> Alfitra Salam, *Menimbang Kembali Kebijakan Otonomi Daerah*, dalam Syamsudin Haris *Desentralisasi & Otonomi Daerah (Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah)*, LIPI Press, Jakarta, 2005, hlm. 5.

<sup>66</sup> Mustaqiem dkk, *Pedoman Penyusunan Tugas Akhir (Skripsi, Legal Memorandum & Studi Kasus Hukum)*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2008, hlm. 11.

### **3. Subyek Penelitian**

Subyek penelitian yang dapat memberikan pendapat, informasi atau keterangan berkaitan dengan permasalahan yang diteliti antara lain: Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta/yang mewakili.

### **4. Sumber Data**

Data-data penelitian yang diperoleh bersumber dari :

- a. Data primer, yakni data yang diperoleh secara langsung dari lapangan.
- b. Data sekunder, yakni data yang diperoleh secara tidak langsung melalui studi pustaka. Data sekunder terdiri dari tiga (3) bahan hukum, yaitu :
  - i. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis. Contoh: peraturan perundang-undangan.
  - ii. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis. Contoh: buku-buku, jurnal, makalah, Tesis dan Disertasi yang berhubungan dengan penelitian ini.
  - iii. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum sebagai pelengkap bahan hukum primer dan sekunder. Contoh: kamus.

## **5. Metode Pengumpulan Data**

Metode yang digunakan untuk mengumpulkan data-data penelitian dilakukan dengan cara :

- a. studi pustaka/dokumen, yakni mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan, literatur, jurnal, makalah, Tesis, Disertasi, dan hasil penelitian lainnya.
- b. Wawancara, yakni meminta pendapat, informasi atau keterangan kepada pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan yang diteliti seperti: Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta/yang mewakili.

## **6. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan yang digunakan dalam melaksanakan kegiatan penelitian ini adalah yuridis-normatif, yakni mengkaji peraturan perundang-undangan dan regulasi-regulasi yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

## **7. Metode Analisis Data**

Data-data yang dianalisis dalam kegiatan penelitian ini berupa data kualitatif, yakni data yang tidak berbentuk angka yang dapat diperoleh dari rekaman, pengamatan, wawancara, atau bahan tertulis (undang-undang, dokumen, buku-buku, dan sebagainya) yang berupa ungkapan-ungkapan verbal.

## **G. Sistematika Penulisan**

Penelitian tesis ini terdiri dari Lima (5) Bab, yaitu :

1. Bab I dijabarkan tentang Pendahuluan yang terdiri dari: Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.
2. Bab II dijabarkan tentang Otonomi Daerah dan Perkembangannya yang terdiri dari :
  - A. Konsepsi Otonomi Daerah dan Konsepsi Daerah Otonom.
  - B. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Era Otonomi Daerah.
  - C. Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia.
3. Bab III dijabarkan tentang Pengawasan DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yang terdiri dari :
  - A. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah.
  - B. Fungsi dan Tugas DPRD Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
  - C. Sistem Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
4. Bab IV dijabarkan tentang Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010, yang terdiri dari :
  - A. Diskripsi Umum Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

B. Mekanisme Fungsi Pengawasan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010.

C. Faktor-faktor Penghambat Fungsi Pengawasan dan Upaya Tindak Lanjut DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010.

5. Bab V dijabarkan tentang Penutup yang terdiri dari : Kesimpulan, Saran-Saran.

## BAB II

### TINJAUAN UMUM

#### OTONOMI DAERAH DAN PERKEMBANGANNYA

##### A. Konsepsi Otonomi Daerah dan Konsepsi Daerah Otonom

###### 1. Pengertian Otonomi Daerah

Istilah otonomi daerah berasal dari kata otonomi, yang dalam arti sempit berarti mandiri sedangkan dalam arti luas berarti berdaya, jadi pengertian otonomi daerah adalah kemampuan suatu daerah dalam kaitannya pembuatan dan pengambilan suatu keputusan mengenai kepentingannya sendiri. Terjadinya otonomi daerah dikarenakan adanya perubahan sistem pemerintahan dari sistem sentralisasi yaitu pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah daerah ke pemerintah pusat ke sistem desentralisasi yaitu Pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.<sup>67</sup>

Menurut Amrah Muslimin, otonomi berarti pemerintahan sendiri dengan mengacu pada akar kata “*auto*” yang diartikan sendiri dan “*nomes*” diartikan pemerintahan.<sup>68</sup>

Menurut Logemann, otonomi adalah kekuasaan untuk mengurus sendiri rumah tangga daerah berdasarkan inisiatif sendiri (*vrije beweging*) bagi satuan-

---

<sup>67</sup> Toto Sugiarto, <http://basisme1484.wordpress.com/2009/12/10/supremasi-hukum-demokrasi-dan-ham-terhadap-pelaksanaan-otonomi-daerah/>, diakses Tanggal 27/06/2011 Pukul 22.54.

<sup>68</sup> Amrah Muslimin, *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1978*, Djembatan, Jakarta, 1960, hlm. 15-16.



satuan kenegaraan yang memerintah sendiri berdasarkan inisiatif sendiri, yang dapat dipergunakan untuk menyelenggarakan kepentingan umum.<sup>69</sup>

Pengertian otonomi daerah juga disebutkan dalam Pasal 1 ayat (5) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelasan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.<sup>70</sup>

Konsep dasar dari Otonomi Daerah :<sup>71</sup>

- Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintah dalam hubungan domestik kepada daerah.
- Penguatan peran DPRD sebagai representasi rakyat lokal dalam pemilihan dan penetapan kepala daerah.
- Pembangunan tradisi politik daerah yang lebih sesuai dengan kultur berkualitas tinggi dengan tingkat akseptabilitas yang tinggi pula.
- Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah.
- Pengaturan pembagian sumber-sumber pendapatan daerah, pemberian keleluasaan kepada daerah dan optimalisasi upaya pemberdayaan masyarakat.

---

<sup>69</sup> E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT. Ikhtiar Baru, Jakarta, 1990, hlm. 198.

<sup>70</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Kedua, Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. 84.

<sup>71</sup> *Ibid...*

Di kalangan para sarjana, istilah yang diberikan terhadap pembagian urusan antara pusat dan daerah dalam konteks otonomi ternyata tidak sama. Bagir Manan menyebut dengan istilah “sistem rumah tangga daerah”.<sup>72</sup> Moh. Mahfud MD memakai istilah “asas otonomi”.<sup>73</sup> Meskipun istilah yang dipergunakan berbeda-beda, mereka berpijak pada pengertian yang sama bahwa ajaran-ajaran (formal, material, dan riil) menyangkut tatanan yang berkaitan dengan cara pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.<sup>74</sup>

Tresna mengartikan otonomi (*otonomie*) sebagai mengatur sendiri (bahasa Yunani) dalam lingkup bebas bertindak, bukan karena diperintah dari atas, melainkan karena atas kehendak dan inisiatif sendiri untuk kepentingan daerah sendiri yang harus diatur dan diurus. Otonomi dan desentralisasi merupakan bagian dari negara yang menganut paham demokrasi, sebab tanpa otonomi dan desentralisasi, pemerintahan negara bukan lagi demokrasi namanya, melainkan menjadi otokrasi. Jadi, dalam negara, pemerintahan daerah otonom merupakan ciri negara demokrasi yang mengedepankan aspek kebebasan.<sup>75</sup>

Van Kepmen mendefinisikan otonomi daerah antara lain :<sup>76</sup>

- a. Bahwa otonomi mempunyai arti lain daripada kedaulatan yang merupakan atribut dari Negara, akan tetapi tidak pernah merupakan atribut dari bagian-bagiannya seperti *gemeente*, provinsi dan sebagainya, yang hanya

---

<sup>72</sup> Bagir Manan, *Hubungan...*, *Op.Cit.* hlm 26-30.

<sup>73</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Pertama, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 96-98.

<sup>74</sup> Ni'matul Huda, *Hukum...*, *Op.Cit.* hlm 85.

<sup>75</sup> R.Tresna, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*, Dibya, Bandung, (tanpa tahun).

<sup>76</sup> Van Kepmen, *Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia*, PT. Pradya Paramita, Jakarta, 1976.

- memiliki hak-hak yang berasal dari Negara, sebagai bagian yang dapat berdiri sendiri akan tetapi tidak mungkin dianggap merdeka, lepas ataupun sejajar dengan Negara.
- b. Bahwa dengan demikian, Negara atau pemerintah pusatlah yang mempunyai kata terakhir terhadap ketentuan tentang batas-batas otonom, baik dengan cara positif maupun negatif.
  - c. Bahwa yang demikian itu, sesuai pula sepenuhnya dengan maksud daripada desentralisasi, yang tidak lebih daripada suatu saran untuk mencapai penyelenggaraan kepentingan-kepentingan setempat dengan cara yang tepat atau patut, sehingga desentralisasi itu dilakukan tidak hanya karena adanya kehendak untuk mendesentralisasikan.

Pengertian Otonomi Daerah juga disebutkan dalam Pasal 1 ayat (5) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>77</sup>

## **2. Pengertian Daerah Otonom**

Menurut Nasroen, daerah otonom adalah suatu bentuk pergaulan hidup dan oleh sebab itu antara rakyat/penduduk daerah otonom itu harus ada ikatan diantaranya kepentingan bersama. Jadi, daerah otonom tidak boleh bertentangan dan merusak bingkai dasar kesatuan dalam negara.<sup>78</sup>

Kata desentralisasi dan otonomi dalam pemaknaannya sangat berbeda karena makna desentralisasi bersentuhan dengan proses dalam arti pembentukan daerah otonom dan disertai/diikuti penyerahan kekuasaan (urusan pemerintahan) dan untuk itu harus dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan, sedangkan otonomi bersentuhan dengan isi, akibat dan

---

<sup>77</sup> Lihat Pasal 1 ayat (5) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>78</sup> M. Nasroen, *Soal Pembentukan Daerah Otonom dan Tingkatan Daerah Otonom*, Endang, Jakarta, 1954, hlm. 4&9.

hasil dari proses pembentukan daerah otonom. Pembentukan daerah otonom berarti pembentukan organisasi penyelenggara otonomi atau pemerintahan daerah.<sup>79</sup>

Pemerintah daerah, menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa adalah pembagian politik suatu bangsa yang diberi kuasa oleh undang-undang, yang mempunyai kewenangan mengontrol secara substansi terhadap urusan-urusan lokal, yang merupakan badan hasil pemilihan atau seleksi secara lokal. Mathur menyatakan bahwa definisi pemerintahan daerah yang diberikan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa memberikan dasar bahwa pemerintah lokal adalah tingkat pemerintahan yang lebih rendah bila dibandingkan dengan pemerintahan negara. Pemerintahan lokal dibentuk dengan undang-undang, memiliki tanggung jawab dan biasanya dihasilkan dalam suatu pemilihan lokal.<sup>80</sup>

Menurut Prabawa, dikenal ada dua jenis pemerintahan lokal, yaitu pemerintahan lokal administratif dan pemerintahan lokal yang mengurus rumah tangga sendiri.<sup>81</sup>

Pengertian daerah otonom juga disebutkan dalam Pasal 1 ayat (6) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi bahwa Daerah Otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus

---

<sup>79</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, *Op.Cit.* hlm 112.

<sup>80</sup> S.N. Jha dan P.C. Mathur, *Decentralization and Local Politics*, 1<sup>st</sup> Published, Sage Publications India Ltd., New Delhi, 1999, hlm. 58.

<sup>81</sup> Prabawa Utama, *Pemerintahan di Daerah*, Cetakan Pertama, Indo Hill-Co, 1991, hlm. 4.

urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## **B. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Era Otonomi Daerah**

Pada permulaan perkembangannya, kekuasaan penguasa pada umumnya bersifat (*absolute*), dan masih dilaksanakan asas sentralisasi yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan itu milik Pemerintah Pusat serta asas konsentrasi yang menghendaki bahwa segala urusan pemerintahan itu dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah Pusat, baik yang ada di pusat dan yang ada di daerah. Sementara itu setelah negara-negara di dunia mengalami perkembangan yang sedemikian pesat, wilayah negara menjadi luas, urusan pemerintahannya semakin kompleks, serta warga negaranya menjadi semakin banyak dan heterogen, maka beberapa negara telah dilaksanakan asas desentralisasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yaitu pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada pejabat-pejabatnya di daerah, untuk melaksanakan urusan-urusan Pemerintahan Pusat yang ada di daerah.<sup>82</sup>

Selama ini dipahami bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah didasarkan tiga asas, yaitu: asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah setidaknya dalam UU No.5 Tahun 1974, UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.32 Tahun 2004 mengatur ketiga macam asas tersebut. Namun, dalam Perubahan UUD

---

<sup>82</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 224-225.

1945 Pasal 18 ayat (2), ditegaskan bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Gubernur, bupati, dan walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di daerah.<sup>83</sup>

Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (3) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>84</sup>

### **1. Asas Desentralisasi**

Sebagai konsep desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan Negara demokrasi sejak lama. Konsep desentralisasi baru banyak diperdebatkan khususnya di Negara-Negara sedang berkembang pada tahun 1950-an. Pada periode ini dapat dikatakan sebagai “gelombang” pertama konsep desentralisasi telah mendapat perhatian khusus dan telah diartikulasikan sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan

---

<sup>83</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 306.

<sup>84</sup> Lihat Pasal 20 ayat (3) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

memberdayakan penyelenggaraan pemerintahan lokal. Gelombang kedua gerakan desentralisasi utamanya di Negara-Negara sedang berkembang adalah pada akhir tahun 1970-an.<sup>85</sup>

Menurut Joeniarto, Desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.<sup>86</sup>

Desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>87</sup> Desentralisasi ini kemudian terbagi dua: desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial (*territorial decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom), yang melahirkan badan-badan berdasarkan wilayah (*gebiedscorporaties*), sedangkan desentralisasi fungsional (*functionele decentralisatie*) adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu, yang muncul dalam bentuk badan-badan dengan tujuan tertentu (*doelcorporaties*).<sup>88</sup>

Menurut R. G. Kartasapoetra desentralisasi diartikan sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah menjadi urusan rumah

---

<sup>85</sup> Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, dalam Paradigma Baru Otonomi Daerah*, P2p-LIPI, Jakarta, 2001, hlm. 22. Dikutip kembali oleh Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm.114. Lihat juga John M.Cohen dan Stephen B.Peterson, *Administrative Decentralization*, Kumarian Press, USA, 1999, hlm. 2-3. Lihat juga Ni'matul Huda, dalam Disertasi, *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah Antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2009, hlm. 43.

<sup>86</sup> Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bina Aksara, Jakarta, 1992.

<sup>87</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1978, hlm. 5.

<sup>88</sup> Van der Pot dan Donner, *Handboek het Nederlandse Staatsrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989. hlm. 614.

tangganya. Penyerahan ini bertujuan untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan, serta sebagai pendemokratisasian pemerintahan untuk mengikutsertakan rakyat bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.<sup>89</sup>

De Ruyter dalam Ateng Syafrudin menyatakan, bahwa penyerahan kekuasaan atau wewenang kekuasaan itu terjadi bukan dari pemerintah pusat saja, tetapi dari badan yang lebih tinggi kepada badan yang lebih rendah. Dalam arti ketatanegaraan, yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan urusan dari pemerintahan atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya.<sup>90</sup>

Dalam aspek hubungannya dengan demokrasi, Yamin meletakkan desentralisasi sebagai syarat demokrasi karena konstitusi disusun dalam kerangka negara kesatuan harus tercermin kepentingan daerah, melalui aturan pembagian kekuasaan antara badan-badan pusat dan badan-badan daerah secara adil dan bijaksana sehingga daerah memelihara kepentingannya dalam kerangka negara kesatuan. Susunan yang demokratis membutuhkan pemecahan kekuasaan pemerintahan di tingkat pusat dan pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah. Disinilah diketengahkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi yang dapat membendung arus sentralisasi.<sup>91</sup>

Dari aspek politik, Parson mendefinisikan desentralisasi sebagai *“sharing of the governmental power by a central ruling group with other*

---

<sup>89</sup> R.G. Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 87-98.

<sup>90</sup> Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung, 1985, hlm.4.

<sup>91</sup> Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Keempat, Djambatan, Jakarta, 1960, hlm. 168.



*groups, each having authority within a specific area of the state*” (pembagian kekuasaan pemerintahan dari pusat dengan kelompok lain yang masing-masing mempunyai wewenang ke dalam satu daerah tertentu dari suatu Negara).<sup>92</sup>

Pengertian desentralisasi juga disebutkan dalam Pasal 1 ayat (7) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi bahwa Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>93</sup>

## **2. Asas Dekonsentrasi**

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah dalam kerangka negara kesatuan, dan lembaga yang melimpahkan kewenangan dapat memberikan perintah kepada pejabat yang telah dilimpahi kewenangan itu mengenai pengambilan atau pembuatan keputusan.<sup>94</sup>

Dekonsentrasi berarti delegasi kewenangan pejabat-pejabat Pemerintah Pusat bawahan yang berada di daerah (di luar pusat) dan masing-masing mempunyai daerah jabatan atau wilayah jabatan menurut tingkat-tingkat hirarki yaitu kewenangan atau hak untuk bertindak dan mengambil keputusan-keputusan atau inisiatif sendiri (*delegation of authority*) mengenai wilayah-wilayahnya. Dalam hal dekonsentrasi, yang diserahkan kepada bawahan hanyalah wewenang untuk bertindak dan wewenang untuk mengambil

---

<sup>92</sup> Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, *Desentralisasi..., Op.Cit.* hlm 23-25.

<sup>93</sup> Lihat Pasal 1 ayat (7) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>94</sup> Noer Fauzi dan R.Yando Zakaria, *Mensiasati Otonomi Daerah*, Konsorsium Pembaruan Agraria bekerja sama dengan INSIST Press, Yogyakarta, 2000.

keputusan, sedangkan tanggung jawab terhadap masyarakat tetap berada pada tangan pejabat yang tertinggi.<sup>95</sup>

Amrah Muslimin mengartikan Dekonsentrasi ialah pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah.<sup>96</sup>

Stronk berpendapat, bahwa dekonsentrasi merupakan perintah kepada para pejabat pemerintah atau dinas-dinas yang bekerja dalam hirarki dengan suatu badan pemerintahan untuk mengindahkan tugas-tugas tertentu dibarengi dengan pemberian hak mengatur dan memutuskan beberapa hal tertentu dengan tanggung jawab terakhir tetap berada pada badan pemerintahan sendiri.<sup>97</sup>

Menurut C. J. N. Versteden, dekonsentrasi itu dibicarakan dalam hal organ pemerintahan pusat yang ada di daerah memperoleh kemandirian untuk melakukan tugas tertentu, tanpa terputusnya ikatan hirarki. Dekonsentrasi ditemukan, sebagai contoh, pada pengurusan kesehatan rakyat, penataan ruang dan perumahan rakyat, dan perpajakan, di mana pegawai tertentu yang disebut inspektur atau badan-badan pemerintah ini memiliki suatu lingkungan tertentu dalam menjalankan tugasnya.<sup>98</sup>

Pengertian dekonsentrasi juga disebutkan dalam Pasal 1 ayat (8) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi bahwa

---

<sup>95</sup> Y.W. Sunindhia, *Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 20.

<sup>96</sup> Amrah Muslimin, *Aspek..., Op.Cit.* hlm 4.

<sup>97</sup> Ateng Syafrudin, *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm. 4.

<sup>98</sup> Amrah Muslimin, *Aspek..., Loc. Cit.*

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.<sup>99</sup>

### 3. Asas Tugas Pembantuan

Walaupun sifat tugas pembantuan hanya bersifat “membantu” dan tidak dalam konteks hubungan “atasan-bawahan”, tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.<sup>100</sup>

Tugas pembantuan (*medebewind*) adalah keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi di daerah tersebut. Tugas pembantuan adalah salah satu wujud dekonsentrasi, akan tetapi pemerintah tidak membentuk badan sendiri untuk itu, yang tersusun secara vertikal. Jadi (*medebewind*) merupakan kewajiban-kewajiban untuk melaksanakan peraturan-peraturan yang ruang lingkup wewenangnya bercirikan tiga hal yaitu :<sup>101</sup>

1. Materi yang dilaksanakan tidak termasuk rumah tangga daerah-daerah otonom untuk melaksanakannya.
2. Dalam menyelenggarakan pelaksanaan itu, daerah otonom itu mempunyai kelonggaran untuk menyesuaikan segala sesuatu dengan

---

<sup>99</sup> Lihat Pasal 1 ayat (8) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>100</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, *Op.Cit.*, hlm. 91.

<sup>101</sup> Noer Fauzi dan R.Yando Zakaria, *Mensiasati...*, *Op.Cit.*, hlm. 13.

kekhususan daerahnya sepanjang peraturan mengharuskannya memberi kemungkinan untuk itu.

3. Yang dapat disertai urusan (*medebewind*) hanya daerah-daerah otonom saja, tidak mungkin alat-alat pemerintahan lain yang tersusun secara vertikal.

Menurut Joeniarto, di samping pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, kepadanya dapat pula diberi tugas-tugas pembantuan (*tugas medebewind*, sertatantra). Tugas Pembantuan ialah tugas ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya. Beda tugas pembantuan dengan tugas rumah tangga sendiri, di sini urusannya bukan menjadi urusan rumah tangga sendiri, tetapi merupakan urusan pemerintah pusat atau pemerintah atasannya. Kepada pemerintah lokal yang bersangkutan diminta untuk ikut membantu penyelenggaraannya saja. Oleh karena itu, dalam tugas pembantuan tersebut pemerintah lokal yang bersangkutan, wewenangnya mengatur dan mengurus, terbatas kepada penyelenggaraan saja.<sup>102</sup>

Pengertian tugas pembantuan juga disebutkan dalam Pasal 1 ayat (9) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi bahwa Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.<sup>103</sup>

Selain asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan yang kita pahami dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, tetapi terdapat asas-

---

<sup>102</sup> Joeniarto, *Perkembangan..., Op.Cit.*, hlm.18.

<sup>103</sup> Lihat Pasal 1 ayat (9) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

asas lain dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu Pasal 20 ayat (1) yang berbunyi bahwa Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas :<sup>104</sup>

- 1) asas kepastian hukum;
- 2) asas tertib penyelenggara negara;
- 3) asas kepentingan umum;
- 4) asas keterbukaan;
- 5) asas proporsionalitas;
- 6) asas profesionalitas;
- 7) asas akuntabilitas;
- 8) asas efisiensi; dan
- 9) asas efektivitas.

Kemudian Pasal 20 ayat (3) yang berbunyi bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>105</sup>

### C. Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia

Moeljarto Tjokrowinoto (1987:93) mencatat bahwa sejarah tata pemerintahan Indonesia senantiasa ditandai oleh usaha yang terus-menerus untuk mencari titik keseimbangan yang tepat dalam memberikan bobot otonomi atau bobot desentralisasi di atasnya. Itu berimplikasi bahwa yurisdiksi pemerintah daerah di dalam mengurus rumah tangganya sendiri termasuk dalam membuat perencanaan juga bergeser di antara *nation building* dan stabilitas nasional yang menimbulkan kekuatan sentripetal dan nilai otonomi yang mengejawantahkan sentrifugal. Terhadap dilema tersebut pemerintah memberi respons yuridis yang bervariasi dari waktu ke waktu tergantung pada konfigurasi konstitusional dan konfigurasi politik pada waktu tertentu. Sejalan

<sup>104</sup> Lihat Pasal 20 ayat (1) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>105</sup> Lihat Pasal 20 ayat (3) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

dengan hal tersebut ternyata bahwa asas-asas yang dipakai dalam otonomi daerah juga senantiasa bergeser mengikuti pergeseran konfigurasi politik mulai dari asas otonomi formal, otonomi material, otonomi yang seluas-luasnya, otonomi nyata dan bertanggung jawab sampai otonomi nyata, dinamis dan bertanggung jawab.<sup>106</sup>

Secara yuridis konstitusional kebijakan Otonomi Daerah dalam UUD 1945 jelas terlihat dalam sistem pemerintahan di dalamnya juga mengatur tentang Pemerintahan Daerah (Pasal 18). Dan dalam penjabaran UUD 1945 pada kebijakan Otonomi Daerah senantiasa termuat dalam kebijakan pemerintah yang tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Misalnya seperti: UU, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan berbagai macam ketentuan lainnya. Kebijakan hukum tentang Otonomi Daerah yang menjadi landasan kuat untuk mengembangkan demokrasi di seluruh strata pemerintahan karena demokrasi sebagai salah satu paradigma konstitusi merupakan salah satu sendi utama dan prinsip dasar yang dianut oleh Indonesia. Hal ini berarti memberi peluang yang luas terhadap peranan aktif elit politik daerah dan tokoh masyarakat serta segenap lapisan masyarakat di seluruh daerah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>107</sup>

Otonomi daerah merupakan tema lama yang tampaknya selalu menemukan aktualitas dan relevansinya. Dikatakan tema lama, karena Undang-

---

<sup>106</sup> Moh.Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Pertama, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 274-275.

<sup>107</sup> Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia; Perspektif Konstitusional*, Cetakan Pertama, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 59.

Undang Dasar 1945 telah memberikan landasan yuridis yang jelas tentang eksistensi otonomi daerah. Seiring ditetapkannya Undang-Undang Dasar 1945, sejak itu pengaturan tentang pemerintahan daerah dalam perundang-undangan sebagai penjabaran pasal 18, mulai ramai diperdebatkan. Ia menjadi prioritas di antara upaya penyusunan berbagai Undang-Undang sebagai pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>108</sup>

Politik hukum otonomi daerah mencakup segala aspek otonomi, baik berkenaan dengan asas-asas otonomi, sistem otonomi, pengorganisasian otonomi, tata kerja otonomi dan sebagainya.<sup>109</sup>

Ketentuan Pasal 18 dan Penjelasan atas pasal tersebut di dalam UUD 1945 memang membuka kemungkinan bagi terjadinya pola hubungan Pusat dan Daerah baik yang desentralistis (otonomik) maupun dekonsentratif (administratif). Dalam praktiknya telah terjadi tolak antara desentralisasi (otonomik) dan dekonsentrasi (administratif) sejalan dengan tolak-tarik dan perubahan konfigurasi politik antara yang demokratis dan yang otoriter. Pada saat konfigurasi politik tampil secara demokratis hubungan Pusat dan Daerah, baik dalam rumusan hukum maupun dalam praktiknya terjalin dalam mekanisme desentralisasi dan otonomi luas, tetapi pada saat konfigurasi politik

---

<sup>108</sup> Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah; Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur PEMDA dan Anggota DPRD*, Cetakan Keempat, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003, hlm. 1.

<sup>109</sup> Yuswanto, *Politik Hukum Otonomi Daerah*, dalam <http://blog.unila.ac.id/pdih/files/2009/06/hukum-tata-pemerintahan-dan-pelayanan-publik-6.pdf>, diakses tanggal 27/06/2011 pukul 23.52.

menjadi otoriter pola hubungan Pusat dan Daerah juga bergeser menjadi sentralistik dan dekonsentratif (administratif).<sup>110</sup>

### **1. Pemberlakuan UU No.1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah (KND)**

Setelah dikeluarkannya Maklumat No.X Tahun 1945 yang mengubah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dari pembantu Presiden menjadi badan legislatif yang tugasnya sehari-hari dilakukan oleh Badan Pekerja atau BP-KNIP, pada 30 Oktober 1945 Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat mengeluarkan Pengumuman Nomor 2 mengenai Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Berdasarkan usul tersebut yang kemudian disetujui oleh pemerintah maka pada tanggal 23 Nopember 1945 ditetapkanlah menjadi UU No.1 Tahun 1945.<sup>111</sup>

UU No.1 Tahun 1945 merupakan dasar hukum pertama bagi penyusunan pemerintahan otonomi dan demokrasi di daerah-daerah Indonesia dalam suasana kemerdekaan. Pembentukan undang-undang tersebut merupakan terobosan baru bagi penyusunan sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Dengan berlakunya UU No.1 Tahun 1945 maka status dan kedudukan KND yang diubah namanya menjadi BPRD ditingkatkan yakni tidak sekedar sebagai pembantu kepala daerah, tetapi menjalankan

---

<sup>110</sup> Moh.Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Cetakan Pertama. Gama Media. Yogyakarta. 1999. hal.194.

<sup>111</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hal. 14-315.



fungsi lembaga legislatif di daerah. UU No.1 Tahun 1945 merupakan undang-undang pertama RI yang mengatur sistem desentralisasi yang didalamnya mengatur tiga jenis daerah di Indonesia, yaitu karesidenan, kabupaten dan kota yang masing-masing berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sebagaimana diamanatkan Pasal 18 UUD 1945. Ketiga daerah tersebut merupakan daerah otonomi khas Indonesia yang berdasarkan kedaulatan rakyat.<sup>112</sup>

Undang-undang ini sangat sederhana, walaupun demikian memuat juga berbagai unsur esensial pemerintahan baru, diantaranya mengenai: (1) pembentukan DPRD dengan jalan mengubah fungsi dan tugas KND; (2) DPRD bersama-sama kepala daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya; dan (3) DPRD (terdiri atas sebanyak-banyaknya 5 orang) dipilih dari dan oleh anggota KND sebagai badan eksekutif bersama-sama dan dipimpin oleh kepala daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari (di bidang otonomi dan tugas pembantuan).<sup>113</sup>

Wewenang Badan Perwakilan Rakyat Daerah meliputi tiga hal, yaitu:<sup>114</sup>

- a. membuat peraturan-peraturan untuk kepentingan daerahnya (otonomi);
- b. membantu menjalankan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah dari tingkat yang lebih tinggi daripadanya (*medebewind* dan *selfgovernment*);
- c. membuat peraturan mengenai masalah yang didelegasikan oleh UU umum, tetapi peraturan tersebut harus disahkan lebih dahulu

---

<sup>112</sup> Yuswanto, *Politik...*, *Op.Cit.*, hal. 36.

<sup>113</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik dan Hukum*, Cetakan Pertama, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hal.144.

<sup>114</sup> Ni'matul Huda, *Hukum...*, *Op.Cit.*, hal. 315.

oleh pemerintah yang tingkatannya lebih tinggi (wewenang antara otonomi dan *selfgovernment*).

Undang-Undang No.1 Tahun 1945 tentang Pemerintah Daerah ini menganut sistem otonomi luas, yakni menjalankan rumah tangganya sendiri selama tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sebagaimana ditegaskan dalam Penjelasan Pasal 2 UU No.1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah (KND) bahwa Rakyat Daerah, yang bersama-sama dengan Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas dari padanya. Hal ini menunjukkan bahwa pertanggungjawaban kepala daerah adalah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas dari padanya.

## **2. Pemberlakuan UU No.22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah**

Undang-undang ini lahir setelah sistem pemerintahan yang dianut pada saat itu sudah berubah dari sistem pemerintahan presidensial ke sistem pemerintahan parlementer dengan satu indikasi bahwa menteri-menteri yang sudah ada tidak lagi bertanggung jawab kepada presiden, tetapi kepada badan pekerja KNIP. Perkembangan ketatanegaraan (sistem pemerintahan) di tingkat pemerintah pusat tersebut mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang secara tidak langsung harus memperbaharui

landasan hukum pelaksanaan pemerintahan di daerah sebagai dasar pelaksanaannya.<sup>115</sup>

UU No.22 Tahun 1948 bermaksud mengadakan keseragaman (*uniformitas*) dalam pemerintahan daerah bagi seluruh Indonesia dan membahas tingkatan badan-badan pemerintahan daerah sedikit mungkin (tiga tingkatan, yaitu provinsi, kabupaten dan kota besar). Undang-undang ini juga bertujuan menghapuskan dualisme dalam pemerintahan daerah dan hendak memberi hak otonomi dan *medebewind* seluas-luasnya kepada badan-badan pemerintahan daerah yang tersusun secara demokratis atas dasar permusyawaratan.<sup>116</sup>

UU No.22 Tahun 1948 membuka kemungkinan dibentuknya daerah-daerah swapraja menjadi daerah-daerah istimewa dengan tingkat masing-masing menurut keadaan tradisi dan asal-usul daerah yang bersangkutan.<sup>117</sup>

Dengan demikian maka yang memegang kekuasaan tertinggi di daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pemerintah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan secara kolegal atau bersama-sama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan

---

<sup>115</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, *Op.Cit.*, hal. 144.

<sup>116</sup> Ni'matul Huda, *Hukum...*, *Op.Cit.*, hal. 319.

<sup>117</sup> *Ibid...*

Pemerintah Daerah. Namun UU No.22 Tahun 1948 memberikan hak dan wewenang yang sangat besar kepada DPRD, yaitu:<sup>118</sup>

- a. Pengangkatan kepala daerah diambil dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD. Di samping itu DPRD berhak mengusulkan pemberhentian kepala daerah kepada pemerintah pusat apabila melakukan pelanggaran.
- b. DPRD membuat pedoman untuk Dewan Pemerintah Daerah guna mengatur cara menjalankan kekuasaan dan kewajibannya.
- c. DPRD dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya dihadapan Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat.
- d. DPRD mengangkat dan memberhentikan Sekretaris Daerah atas usul DPD.

UU No.22 Tahun 1948 menganut asas otonomi material dan formal sekaligus. Menurut penjelasan UU bahwa sebanyak-banyaknya kewajiban (urusan) pemerintah akan diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang menjadi urusan rumah tangga daerah ditetapkan dalam undang-undang pembentukannya.<sup>119</sup>

### **3. Pemberlakuan UU Negara Indonesia Timur (UU NIT) No.44 Tahun 1950**

Realisasi dari amanat dalam Konstitusi RIS untuk mengatur hubungan pemerintah negara bagian dengan pemerintah daerah maka dikeluarkanlah UU NIT No.44 Tahun 1950 tentang Pemerintah Daerah Negara Indonesia Timur ditetapkan pada tanggal 15 Mei 1950.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> Sudono Syueb, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah; Sejak Kemerdekaan Sampai Era Reformasi*, Cetakan Pertama, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008. hal.37-38.

<sup>119</sup> Ni'matul Huda, *Hukum...*, *Op.Cit.*, hal. 321.

<sup>120</sup> Lihat makna dalam konsideran UU NIT No.44 Tahun 1950 dijelaskan bahwa sangat perlu diadakan perubahan dalam pemerintahan daerah-daerah di Indonesia Timur agar perubahan-perubahan itu dapat disesuaikan dengan status negara kesatuan yang segera akan dibentuk.

Undang-undang ini terbit empat hari sebelum tercapai persetujuan dalam mengambil langkah-langkah kembali membentuk negara kesatuan dan sengaja ditetapkan untuk menyongsong pembentukan negara kesatuan dengan maksud menyesuaikan susunan ketatanegaraan pemerintahan daerah dalam lingkungan wilayah Indonesia Timur dengan bentuk negara kesatuan. Pada dasarnya, kaidah yang terkandung dalam aturan ini secara keseluruhan sama dengan UU No.22 Tahun 1948, kecuali dalam hal-hal sebagai berikut: (1) susunan dan penamaan daerah dalam UU NIT No.44 Tahun 1950 memungkinkan susunan terdiri atas 2 atau 3 tingkatan dengan nama: Negara bagian, daerah bagian, serta daerah anak bagian. (2) sebutan resmi dewan pemerintahan daerah adalah dewan pemerintah dan keanggotaannya diambil bukan dari anggota DPRD. (3) jumlah anggota DPRD tidak semata-mata berdasarkan jumlah penduduk, tetapi juga mempertimbangkan luasnya otonomi, kekuatan keuangan, suasana politik dan masa jabatan anggota DPRD tiga tahun.<sup>121</sup>

#### **4. Pemberlakuan UU No.1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah**

Undang-Undang No.1 Tahun 1957 mulai berlaku sejak tanggal 18 Januari 1957.<sup>122</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dibentuk pada masa berlakunya UUDS RI 1950 yang menganut sistem Pemerintahan Negara Kabinet Parlementer, sedangkan UUD 1945 menganut sistem Pemerintahan Negara Kabinet Presidensial. Oleh karena itu, terhadap Undang-Undang

---

<sup>121</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, *Op.Cit.*, hal.146.

<sup>122</sup> Ni'matul Huda, *Hukum...*, *Op.Cit.*, hal. 322.

Nomor 1 Tahun 1957 diadakan penyesuaian dengan sistem pemerintahan negara yang dianut oleh UUD 1945. Untuk keperluan ini dikeluarkanlah Penpres Nomor 5 Tahun 1960 (disempurnakan) tentang DPR Gotong Royong dan Sekretariat Daerah. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, kecuali meneruskan maksud yang terkandung dalam ketentuan ayat 2 Pasal 46 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 yaitu menghapus daerah-daerah administrasi juga menganut prinsip yang terkandung dalam ketentuan ayat 2 Pasal 131 UUDS RI 1950 yaitu prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya. Beberapa karakteristik sistem pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam UU No.1 Tahun 1957 adalah **Pertama**, otonomi yang diberikan bersifat otonomi riil. Artinya, banyak sedikitnya fungsi atau urusan yang diserahkan kepada daerah otonom didasarkan pada kepentingan dan kemampuan daerah bersangkutan. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan yang sehat antara fungsi/urusan yang diserahkan dengan kemampuan daerah. Faktor-faktor yang bersifat nyata tersebut yang dimaksud sebagai "otonomi riil". Dalam penjelasan UU No.1 Tahun 1957 disebutkan bahwa sistem otonomi riil merupakan suatu sistem ketatanegaraan dalam lapangan penyelenggaraan desentralisasi yang berdasarkan keadaan dan faktor-faktor yang nyata sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang nyata dari daerah-daerah manapun. **Kedua**, pembagian daerah-daerah dalam UU No.1 Tahun 1957 agak berbelit-belit mengingat istilah daerah yang digunakan sebagai suatu istilah teknis yang berarti satuan organisasi yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Pembentukan suatu daerah kalau dalam istilah sekarang disebut sebagai pemekaran daerah harus ditetapkan dengan undang-undang. Adapun pembagian daerah menurut UU No.1 Tahun 1957 adalah Daerah Tingkat I setingkat Provinsi termasuk Kotapraja Jakarta Raya; Daerah Tingkat II setingkat Kabupaten termasuk Kotapraja; dan Daerah Tingkat III. **Ketiga**, hubungan daerah dengan Pusat atau hubungan antar daerah diatur sedemikian rupa tetap dalam kerangka Negara Kesatuan RI, yakni tidak boleh mengakibatkan rusaknya hubungan antara Negara dengan daerah atau antara daerah yang satu dengan yang lainnya. Untuk menjaga dan menjamin hubungan tersebut maka pemerintah mempunyai hak agar tindakan-tindakan daerah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau kepentingan umum yang dapat mengganggu kedudukan Negara sebagai satu kesatuan yang harmonis. Negara dapat melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah daerah baik secara preventif dan represif. Pengawasan preventif berupa pemberian pengesahan terhadap suatu keputusan atau peraturan daerah sebelum diberlakukan. Sedang pengawasan represif adalah penundaan atau pembatalan terhadap suatu keputusan atau peraturan daerah jika bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau kepentingan umum. **Keempat**, organisasi pemerintah daerah tetap terdiri atas dua lembaga, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah. Hal menarik yang diatur dalam UU No.1 Tahun 1957 adalah Kepala Daerah dipilih oleh DPRD dan dapat diberhentikan oleh DPRD.

Dewan Pemerintah Daerah yang diketuai oleh Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD. Pemerintahan daerah diselenggarakan secara demokratis karena DPRD dipilih rakyat, DPD dan Kepala Daerah dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada DPRD. Di samping itu DPRD juga berwenang mengangkat Sekretaris Daerah. **Kelima**, kekuasaan, tugas dan wewenang DPRD dalam UU No.1 Tahun 1957 semakin besar dan luas sehingga prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah semakin kuat. Hal ini dapat dilihat dari pasal yang mengatur DPRD sebanyak 23 pasal. Di samping itu juga diatur secara rinci tugas dan wewenang DPRD serta syarat dan tata cara pencalonan anggota DPRD serta adanya larangan rangkap jabatan bagi anggota DPRD.<sup>123</sup>

##### **5. Pemberlakuan Penpres No.6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah**

Penetapan Presiden (Penpres) No.6 Tahun 1959 ditetapkan berlaku pada tanggal 7 Nopember 1959. Penpres ini bertitik berat pada kestabilan dan efisiensi pemerintahan daerah dengan memasukkan elemen-elemen baru antara lain pemusatan pimpinan pemerintahan di tangan kepala daerah. Kepala daerah dibantu oleh Badan Pemerintah Harian (BPH) dan DPRD yang diketuai oleh kepala daerah bekerja menurut sistem demokrasi terpimpin. Menurut Penpres ini pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan DPRD, DPD dihapuskan diganti dengan BPH yang berfungsi sebagai badan penasihat bagi kepala daerah. Pemerintahan kolegiel diganti dengan pemerintahan tunggal. Pejabat tunggal ini diangkat dan diberhentikan oleh

---

<sup>123</sup> Soehino, *Hukum...*, *Op.Cit.*, hal. 69.



instansi yang berwenang mengangkat meskipun sedapat mungkin pengangkatannya melalui pencalonan oleh DPRD. Kepala daerah bertanggung jawab kepada instansi yang mengangkatnya meskipun sedapat mungkin pengangkatannya melalui pencalonan oleh DPRD. Kepala daerah mempunyai fungsi sebagai alat pemerintah pusat dan daerah. Kepala daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan kedua bidang itu kepada pemerintah pusat. DPRD tidak dapat menjatuhkannya meskipun kepala daerah harus mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada DPRD bahkan kepala daerah berwenang menunda berlakunya keputusan-keputusan daerah yang bersangkutan. Dengan Penpres No.6 Tahun 1959 pemerintah pusat mengembalikan dan memperkuat kewibawaan kepala daerah sebagai alat pemerintah pusat. Titik berat diletakkan pada kedudukannya sebagai alat dekonsentrasi yang juga merangkap sebagai alat desentralisasi yang dalam kedudukan ini kepala daerah tidak dapat dijatuhkan oleh pemerintah daerah swatantra, biarpun ia harus mempertanggungjawabkan tugasnya sebagai alat daerah kepada DPRD, akan tetapi ia hanya dapat diberhentikan oleh pemerintah pusat terhadap instansi mana ia bertanggung jawab dengan konsekuensi dapat diberhentikan ataupun dijatuhi sanksi lain-lain.<sup>124</sup>

## **6. Pemberlakuan UU No.18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah**

UU No.18 Tahun 1965 disahkan pada tanggal 1 September 1965 (Lembaran Negara Republik No.83). **Pertama**, pembagian daerah Indonesia

---

<sup>124</sup> Ni'matul Huda, *Hukum...., Op.Cit.*, hal. 327-328.

dilakukan dalam tiga tingkatan, yaitu daerah Provinsi dan/atau Kota Raya sebagai sebagai daerah tingkat I; daerah kabupaten dan atau kotamadya sebagai daerah tingkat II; dan daerah kecamatan dan/atau kotapraja sebagai daerah tingkat III. Ketiga tingkatan daerah tersebut berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Ketentuan yang agak menarik adalah dijadikannya kecamatan dan/atau kotapraja sebagai daerah tingkat III, sementara menurut ketentuan sebelumnya yang termasuk daerah tingkat III adalah desa. **Kedua**, bentuk dan susunan pemerintahan daerah diatur sedemikian rupa, yakni Pemerintah Daerah terdiri dari kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Kepala daerah melaksanakan politik pemerintah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah dan Badan Pemerintah Harian. Penyelenggaraan administrasi pemerintahan daerah sehari-hari dijalankan oleh Sekretariat Daerah yang dikepalai oleh seorang Sekretaris Daerah. **Ketiga**, terjadi reduksi kekuasaan DPRD karena kekuasaan, tugas dan kewajiban DPRD diatur sangat minim dalam UU No.18 Tahun 1965 artinya hampir semua kekuasaan, tugas dan kewajiban DPRD dilimpahkan kepada kepala daerah.<sup>125</sup>

Pasal 2 UU No.18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang berbunyi bahwa Wilayah Negara Republik Indonesia terbagi habis dalam (1) Daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah-

---

<sup>125</sup> Sudno Syueb, *Dinamika...*, *Op. Cit.*, hal. 47-49.

tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga tingkatan sebagai berikut:  
a. Propinsi dan/atau Kotapraja sebagai Daerah tingkat I. b. Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah tingkat II dan c. Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai Daerah tingkat III. (2) Ibu-kota Negara Republik Indonesia Jakarta dimaksud dalam Undang-undang No. 10 tahun 1964, sebagai Kotapraja tersebut pada ayat (1) pasal ini, baik bagi perubahan dan penyempurnaan batas-batas wilayahnya maupun mengingat pertumbuhan dan perkembangannya dapat mempunyai dalam wilayahnya Daerah-daerah tingkat lain atau pun pemerintahan dalam bentuk lain yang sedapat mungkin akan disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang ini yang pengaturannya ditetapkan dengan Undang-undang.

Pasal 5 UU No.18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang berbunyi sebagai berikut:

- 1) Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah.
- 2) Kepala Daerah melaksanakan politik Pemerintah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut hierarki yang ada.

Pasal 6 UU No.18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang berbunyi bahwa Dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari Kepala Daerah dibantu oleh Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian.

Pasal 45 UU No.18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Dalam menjalankan tugas kewenangannya, baik yang terletak di bidang urusan otonomi maupun di bidang tugas pembantuan dalam pemerintahan, Kepala Daerah memberikan pertanggungjawaban sekurang-kurangnya sekali setahun kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau apabila diminta oleh Dewan tersebut atau apabila dipandang perlu olehnya.
- (2) Dalam menjalankan tugas kewenangannya di bidang Pemerintahan Pusat Kepala Daerah tingkat I bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan bagi Kepala Daerah tingkat II dan III kepada Kepala Daerah setingkat lebih atas.

## **7. Pemberlakuan UU No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah**

Undang-Undang No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah berlaku mulai tanggal 23 Juli 1974. UU ini dinamakan Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah karena dalam undang-undang ini diatur tentang pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas pemerintah pusat di daerah yang berarti bahwa dalam undang-undang ini diatur pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan di daerah. Dasar hukum otonomi ini ialah Pasal 18 UUD 1945. Di dalam Ketetapan MPRS No.XXI/MPRS/1966 ditetapkan bahwa pemberian otonomi adalah seluas-luasnya kepada daerah. Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah berdasarkan pengalaman dapat menimbulkan kecenderungan yang membahayakan keutuhan Negara Kesatuan RI. Dengan demikian, pemberian otonomi kepada daerah didasarkan kepada otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Dikatakan nyata dalam arti pemberian otonomi kepada daerah haruslah didasarkan

pada faktor-faktor perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Dikatakan bertanggung jawab dalam arti bahwa pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah, serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah. Selama berlangsungnya pemerintahan Orde Baru daerah tidak dapat berkembang secara optimal karena sistem politik dan ekonomi yang dibangun pemerintah Orde Baru sangat sentralistis. Segala kebijakan tentang daerah selalu diputuskan oleh pusat. Daerah tidak memiliki keleluasaan untuk mengembangkan potensi daerahnya, bahkan akhirnya menjadi sangat tergantung dengan pusat. Kepentingan pusat untuk terus mendominasi daerah berjalan beriringan dengan sistem politik yang cenderung represif dan tidak demokratis. Rezim Orde Baru mengatur pemerintahan lokal secara detail dan diseragamkan secara nasional. Organ-organ suprastruktur politik lokal diatur secara terpusat dan seragam tanpa mengindahkan heterogenitas sistem politik lokal yang telah eksis jauh sebelum terbentuknya konsep kebangsaan Indonesia.<sup>126</sup>

UU No.5 Tahun 1974 merupakan koreksi dan penyesuaian dari ketentuan yang terdapat dalam UU No.18 Tahun 1965 yang lahir setelah

---

<sup>126</sup> Ni'matul Huda, *Hukum...., Op.Cit.*, hal.332-334.

adanya pengarahan politik mengenai pemerintah daerah dalam GBHN. Penerbitan UU No.5 Tahun 1974 untuk memenuhi amanat TAP MPR No.IV/MPR/1973.<sup>127</sup>

Selama berlangsung pemerintahan Orde Baru daerah tidak dapat berkembang secara optimal karena sistem politik dan ekonomi yang dibangun pemerintah Orde Baru sangat sentralistis. Segala kebijakan tentang daerah selalu diputuskan oleh Pusat. Daerah tidak memiliki keleluasaan untuk mengembangkan potensi daerahnya bahkan akhirnya menjadi sangat tergantung dengan pusat. Kepentingan pusat untuk terus mendominasi daerah berjalan beriringan dengan sistem politik yang cenderung represif dan tidak demokratis. Rezim Orde Baru mengatur pemerintahan lokal secara detail dan diseragamkan secara nasional. Organ - organ suprastruktur politik lokal diatur secara terpusat dan seragam tanpa mengindahkan heterogenitas sistem politik lokal yang telah eksis jauh sebelum terbentuk konsep kebangsaan Indonesia.<sup>128</sup>

#### **8. Pemberlakuan UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah**

Sejak kelahiran Undang-Undang No.22 Tahun 1999 yang menggantikan Undang-Undang No.5 Tahun 1974 masyarakat di daerah menyambut kehadiran undang-undang tersebut dengan penuh harapan apalagi setelah disusul dengan kelahiran Undang-Undang No. 25 Tahun 1999. Kehadiran dua undang-undang tersebut seperti saudara kembar yang

---

<sup>127</sup> Sudono Syueb, *Dinamika...*, *Op.Cit.*, hal. 55.

<sup>128</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah; Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hal.79.

akan saling melengkapi dan menyempurnakan pelaksanaan otonomi daerah khususnya untuk mempersiapkan daerah di masa depan agar lebih otonom dan demokratis.<sup>129</sup>

Ada beberapa alasan kenapa UU No.22 Tahun 1999 lahir. Hal ini lahir karena daerah menuntut kebebasan di era keterbukaan politik juga karena pemerintah pusat ingin mengatasi masalah disintegrasi yang melanda Indonesia. Ada beberapa ciri yang menonjol dari UU ini, yaitu: Pertama, demokrasi dan demokratisasi. Kedua, mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Ketiga, sistem otonomi luas dan nyata. Keempat, tidak menggunakan sistem otonomi yang bertingkat. Kelima, penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).<sup>130</sup>

Melalui UUPD beberapa terobosan baru dimunculkan. Pertama, tidak lagi menyebut DPRD sebagai bagian dari pemerintahan daerah, tetapi menempatkan DPRD sebagai badan legislatif daerah. Kedua, pemilihan kepala daerah tidak lagi menjadi kewenangan pusat, tetapi DPRD diberi kewenangan untuk memilih kepala daerah yang sesuai aspirasi masyarakat di daerah pemerintah pusat tinggal mengesahkannya. Ketiga, DPRD berwenang untuk meminta pertanggungjawaban kepala daerah. Keempat, DPRD dapat mengusulkan pemecatan kepala daerah kepada presiden apabila terbukti telah melakukan penyimpangan dalam tugas dan kewenangannya sebagai kepala daerah. Kelima, dalam rangka pelaksanaan

---

<sup>129</sup> *Ibid...*

<sup>130</sup> <http://jurnal-politik.blogspot.com/2009/02/kebijakan-otonomi-daerah-era-reformasi.html>, diakses tanggal 09/11/2009 pukul 13.02 WIB.

asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan masing-masing daerah tersebut berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain.<sup>131</sup>

#### **9. Pemberlakuan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**

Penyempurnaan UU No.22 Tahun 1999 bertujuan untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan yang terdapat pada undang-undang tersebut antara lain sebagaimana telah dikemukakan di atas dan juga merupakan konsekuensi perubahan dalam tatanan kenegaraan akibat amandemen UUD 1945 serta guna mengantisipasi arus globalisasi terutama berkaitan dengan peluang penanaman modal asing di daerah. Penyempurnaan ini dilaksanakan melalui UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) yang dengan tegas dalam Pasal 239 menyatakan bahwa dengan berlakunya undang-undang ini, UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan tidak berlaku lagi. Penerapan otonomi daerah berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 ini tetap dengan prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Otonomi luas dimaksudkan bahwa kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat

---

<sup>131</sup> Ni'matul Huda, *Hukum...*, *Op.Cit.*, hal. 339.



sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Di samping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah dan tujuan pemberian otonomi itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah. Prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi daerah bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sementara itu, otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Perubahan yang sangat signifikan terhadap perkembangan demokrasi di daerah sesuai dengan tuntutan reformasi adalah pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung ini merupakan konsekuensi perubahan tatanan kenegaraan kita akibat amandemen UUD 1945. Undang-Undang Dasar baru ini pada dasarnya mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka melaksanakan kebijakan desentralisasi.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara*

### **BAB III**

#### **PENGAWASAN DPRD DALAM**

#### **PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH**

##### **A. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah**

Esensi Pasal 18 UUD Negara RI Tahun 1945 beserta penjelasan pasal tersebut, diamanatkan bahwa daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan badan perwakilan daerah, karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Arti penting dari badan perwakilan adalah menjadi atribut demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perwakilan merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus dijalankan dengan atas kehendak rakyat (*will of the people*). Otoritas suatu pemerintahan akan tergantung pada kemampuannya untuk mentransformasikan kehendak rakyat sebagai nilai tertinggi di atas kehendak negara (*will of the state*). Atas dasar prinsip normatif demikian dalam praktik kehidupan demokrasi sebagai lembaga legislatif memiliki posisi sentral yang biasanya tercermin dalam doktrin kedaulatan rakyat. Hal ini didasarkan pada suatu pandangan bahwa badan legislatif yang dapat mewakili rakyat dan memiliki kompetensi untuk memenuhi kehendak rakyat. Sementara eksekutif

hanya mengikuti dan mengimplementasikan hukum dan prinsip-prinsip dasar yang ditetapkan legislatif.<sup>133</sup>

Pentingnya pembagian kekuasaan tersebut, diharapkan agar terdapat badan yang mengelola pelaksanaan fungsi-fungsi negara dilandasi tanpa campur tangan dari badan-badan lainnya, sebagai refleksi pemegang kedaulatan penyelenggaraan Negara untuk pelayanan masyarakat. Hal ini, dilatarbelakangi dalam suatu kehidupan demokrasi kebebasan ada pembatasan. Sebab kebebasan warga negara adalah adanya ketenangan jiwa yang bersumber dari pandangan setiap orang tentang rasa keamanannya. Pemegang kekuasaan negara haruslah menjamin bahwa setiap warga negara tidak merasa takut terhadap kehidupannya dalam pergaulan dengan warga negara lainnya.

Pemisahan kekuasaan ini adalah untuk memberikan garis batas mengenai kompetensi dari masing-masing pemegang kekuasaan, tidak ada campur tangan antara organ-organ itu dalam operasional kekuasaannya masing-masing. Dengan sistem demikian, akan terdapat suasana (*checks and balances*) yang dalam hubungan antar lembaga terdapat sikap saling mengawasi dan tidak ada lembaga yang melampaui batas kekuasaan yang telah ditentukan. Dalam keadaan ini akan terdapat hubungan kekuasaan antara lembaga yang ada dalam suasana seimbang, tidak lebih tinggi dan tidak ada lebih rendah dari lainnya.

Sebagaimana substansi lahirnya suatu konstitusi negara untuk pembatasan kekuasaan negara. Walaupun dalam sistem ketatanegaraan

---

<sup>133</sup> Ichlasul Amal, *Pemberdayaan DPR dalam Upaya Demokratis*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1995.

Republik Indonesia, tidak mengenal adanya pemisahan kekuasaan, akan tetapi pembagian kekuasaan tersebut akan sah, dan membatasi operasionalisasi kewenagannya dengan prinsip kesederajatan dan kesetaraan.<sup>134</sup>

Berkaitan dengan peranan lembaga legislatif, perlu dilihat terlebih dahulu seberapa jauh kewenangan badan legislatif dalam proses legislasi daerah. Proses legislatif sebagai suatu rangkaian kegiatan yang secara pasti diketahui awalnya, yaitu dimana peraturan diproses seirama dengan kebutuhannya. Proses legislatif tersebut menjadi penting bagi Negara Republik Indonesia, tidak lagi bagi negara monarki (*absolute*) sebab kekuasaan terpusat disatu tangan. Legislatif sebagai badan atau lembaga pembentuk perundang-undangan bekerja berdasarkan proses kegiatan, sesuai dengan tingkat kewenagannya.

Demikian juga kekuasaan badan legislatif daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Akan tetapi, dalam hal tertentu terdapat inkonsistensi. Hal tersebut dapat dilihat dari kedudukan dan peran legislatif dalam penyelenggaraan daerah.<sup>135</sup> Perwujudan dari fungsi badan legislatif daerah, seperti hak anggaran, hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan, hak prakarsa, hak penyelidikan menjadi modal besar dalam menghadapi kekuasaan eksekutif. Dalam tatana tersebut kekuasaan badan eksekutif menjadi lemah di banding kekausaan legislatif. Kekuasaan badan legislatif dan kekuasaan badan eksekutif terjadi ketidakseimbangan antar kekuasaan.

---

<sup>134</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.

<sup>135</sup> Ali Faried, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Raja Grafindo Persada. Jakarta. 1995.

Dalam kaitan inilah, mekanisme *checks and balances* antara kekuasaan badan eksekutif dan badan legislatif baik ditingkat pusat maupun di daerah, sangat diperlukan untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, seperti dingatkan oleh Lord Acton bahwa (*power tends to corrupt*) hanya bisa dihindari apabila terdapat pengawasan dan kontrol, dalam rangka terwujudnya pelaksanaan otonomi daerah.

### **1. Kedudukan DPRD**

Sejak tahun 1945 sampai sekarang, kedudukan DPRD dalam bentuk dan susunan Pemerintahan Daerah berlangsung “naik turun” dan mengalami “pasang surut” sesuai dengan perubahan politik sehingga lahirlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975, yang bertahan sekitar 25 tahun, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang dibuat dalam suasana “reformasi” hanya bertahan 5 tahun. Dari praktik selama 5 tahun ternyata Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah melahirkan banyak persoalan, penyelewengan keuangan alias korupsi dan miskomunikasi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dan juga antar Pemerintah Daerah.<sup>136</sup>

Menghadapi berbagai permasalahan Otonomi Daerah yang multi segi ini, maka sejak tahun 2002 telah beredar kampanye untuk merevisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang akhirnya baru dapat diselesaikan pada akhir periode jabatan DPR 1999-2004 pada bulan September 2004. Proses

---

<sup>136</sup> Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Cetakan Kedua, Binacipta, Bandung, 2004. Hlm. 12.

pembahasan revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sangat berlarut-larut dalam hal tertentu dikaitkan dengan kepentingan politik dari partai-partai tertentu.

Sesuai isi konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebut:

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

Pergantian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah didahului dengan pergantian Undang-Undang bidang politik yaitu: Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu; Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.<sup>137</sup>

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

Sesuai dengan kondisi politik saat itu maka rumusan tentang kedudukan DPRD dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengalami perubahan mendasar dan hamper mirip seperti kembali kepada keadaan dan suasana Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974. Hal itu terlihat dalam rumusan tentang

---

<sup>137</sup> *Ibid...*

Pemerintahan Daerah. Dalam rumusan pasal 3 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan:

“Pemerintahan Daerah adalah:

- a. Pemerintahan Daerah Provinsi terdiri atas Pemerintahan Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi;
- b. Pemerintahan Kabupaten/ Kota yang terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota dan DPRD.”

Lebih jauh dalam Pasal 40 Undang –undang Nomor 32 Tahun 2004 dirumuskan : “DPRD merupakan lembaga perwakilan Rakyat Daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”.

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

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

Tahun 1999, maka Undang –Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD memisahkan susunan dan kedudukan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota.

## **2. Hak dan Kewajiban DPRD**

Berbeda dengan rumusan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999, maka dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 telah ”*memangkas*” hak DPRD

dan hak anggota DPRD. Tentang hak dan kewajiban DPRD diatur dalam pasal 63-67 menyangkut DPRD Provinsi dan pasal 79-82 untuk DPRD Kabupaten/ Kota. Hak dan Kewajiban DPRD dipertegas lagi dalam UU Nomor 32 Tahun 2004.

Dalam Pasal 43 UU Nomor 32 Tahun 2004 disebut bahwa: DPRD mempunyai hak:

- a. Hak Interplasi;
- b. Hak Angket; dan
- c. Hak menyatakan pendapat.

Untuk menjelaskan tiga hak DPRD tersebut, maka dalam penjelasan dirumuskan: "yang dimaksud dengan hak interplasi dalam ketentuan ini adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintahan daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara".

"Adapun yang dimaksud dengan hak angket dalam ketentuan ini adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan 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". Dan yang terakhir tentang hak menyatakan pendapat, dijelaskan: "yang dimaksud dengan hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau sebagai lembaga mengenai kejadian luar biasa



yang terjadi di daerah disertai rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interplasi dan hak angket”.

Pelaksanaan hak angket dilakukan setelah diajukan hak interplasi dan mendapatkan persetujuan dari Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  (tiga per empat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  (dua per tiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.

Dari penyebutan dan penjelasan tentang 3 hak DPRD ini menempatkan Gubernur, Bupati, Walikota hanya sekedar mendengarkan ”*uneg-uneg*” DPRD dan menjawab dengan ” kalimat-kalimat bersayap”, yaitu ”akan memperhatikan”. Hak DPRD ini tidak tegas dan tidak jelas apa akibat atau sanksi apabila Gubernur, Bupati, Walikota tidak menjalankan saran atau rekomendasi DPRD. Situasi seperti ini seakan-akan kembali kepada suasana zaman Orde Baru, dimana kedudukan Kepala Daerah terasa lebih kuat daripada DPRD.

#### **a. Hak Anggota DPRD**

Sesuai isi rumusan Pasal 64 (untuk DPRD Provinsi) dan Pasal 60, UU Nomor 22 Tahun 2003 (untuk anggota DPRD Kabupaten/Kota), yang kemudian lebih rinci lagi dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 44 disebut: hak anggota DPRD adalah:

- a. Mengajukan rancangan peraturan daerah;
- b. Mengajukan pertanyaan;
- c. Menyampaikan usul dan pendapat;

- d. Memilih dan dipilih;
- e. Membela diri;
- f. Imunitas;
- g. Protokoler, dan
- h. Keuangan dalam administratif.

Sepintas lalu kelihatan bahwa hak anggota DPRD ini sangat luas dan menarik. Tetapi dalam kenyataannya sulit merealisasikannya, contoh: mengajukan rancangan Perda. Apa mungkin seorang anggota DPRD menyusun rancangan sebuah Perda?. Ternyata juga sebagian besar hak anggota DPRD ini dahulunya dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 adalah hak DPRD bukan hak anggota.

#### **b. Kewajiban Anggota DPRD**

Selain kedudukan, fungsi, tugas, wewenang, berikut hak DPRD dan hak anggota DPRD, UU Nomor 22 Tahun 2003 juga mengatur kewajiban anggota DPRD Provinsi (Pasal 65) dan anggota DPRD Kabupaten/Kota (Pasal 81) yang rumusannya sama. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengaturnya dalam Pasal 45.

Disebutkan bahwa anggota DPRD mempunyai kewajiban:

- a. Mengamalkan Pancasila melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan;
- b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah;
- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Memperjuangkan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;

- e. Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- f. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- g. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya;
- h. Mentaati peraturan Tata Tertib, Kode Etik dan Sumpah/Janji anggota DPRD;
- i. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.”

Masih dalam kerangka hak DPRD (Provinsi, Kabupaten/Kota) dalam Pasal 66 dan Pasal 82, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 disebutkan:

1. DPRD (Provinsi, Kabupaten/Kota) dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara tingkat Provinsi (Kabupaten/Kota), badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan daerah, bangsa dan negara.
2. Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah Provinsi (Kabupaten/Kota), badan hukum, atau warga masyarakat, wajib memenuhi permintaan DPRD Provinsi (Kabupaten/ Kota) sebagaimana di maksud pada ayat (1).
3. Setiap pejabat negara, pemerintah Provinsi (Kabupaten/Kota), badan hukum, atau warga masyarakat yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenakan panggilan paksa sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
4. Dalam hal panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama lima belas hari sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
5. Dalam hal pejabat yang disandera sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) habis masa jabatannya atau berhenti dari masa jabatannya, yang bersangkutan dilepas dari penyanderaannya demi hukum. Adapun tata cara pelaksanaan ketentuan fungsi DPRD (Pasal 61), Tugas dan Wewenang DPRD (Pasal 62), Hak DPRD dan Anggota DPRD (Pasal 63-64). Kewajiban Anggota DPRD (Pasal 65) dan ketentuan Pasal 66 untuk DPRD Provinsi dan rumusana yang sama untuk DPRD Kabupaten/Kota (Pasal 76, 77, 78,79, 80, 81,82) dari UU Nomor 22 Tahun 2003, diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata

Tertib DPRD Provinsi (Kabupaten/Kota) dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

## **B. Fungsi dan Tugas DPRD Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Pasal 18 ayat (13) UUD 1945 disebutkan bahwa “Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum (Pemilu)”. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD, Pasal 76 menyatakan bahwa “DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintah daerah Kabupaten/Kota. Perihal kedudukan DPRD ini juga diatur dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.”<sup>138</sup>

### **1. Fungsi DPRD**

Sebagai representasi dari masyarakat di daerah, DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi yang sama, yaitu:

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

---

<sup>138</sup> Tanpa pengarang, *Pengawasan DPRD Terhadap Pelayanan Publik*, terdapat dalam, <http://www.lgsp.or.id/publication/index.cfm?fuseaction=throwpub&ID=484>. Diakses tanggal 21 Juni 2011, pkl 21.00 WIB.

Ternyata fungsi DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota diseragamkan. Hal ini dirinci lagi dalam Penjelasan Pasal 61 dan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003. Dirumuskan bahwa: "yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah DPRD mempunyai wewenang membuat Peraturan Daerah bersama dengan Kepala Daerah".

Peraturan Daerah adalah produk hukum yang dibuat oleh daerah otonom untuk mengatur urusan-urusan yang menjadi kewenangannya. Dalam membuat Peraturan Daerah, DPRD dapat membuat atas inisiatif sendiri atau inisiatif Kepala Daerah. Meskipun rancangan dibuat oleh Kepala Daerah tapi tetap menjadi kewajiban DPRD sehingga menjadi peraturan daerah yang aspiratif dan berdampak menyelesaikan masalah yang dihadapi masyarakat. DPRD juga mempunyai fungsi anggaran yaitu kewenangan membuat APBD. DPRD bersama dengan Pemerintah Daerah menyusun RAPBD untuk tahun depan. APBD yang sudah disetujui dituangkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD. Disamping itu, DPRD juga mempunyai fungsi pengawasan yaitu mengawasi jalannya pemerintahan khususnya terhadap kebijakan daerah yang dibuat bersama.<sup>139</sup>

Ketiga fungsi di atas dinyatakan di dalam Pasal 77 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD maupun dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

---

<sup>139</sup> Hanif Nurcholis, *Teori.....Op. Cit*, hlm. 219-220.

Rumusan penjelasan yang berlaku pada DPRD Kabupaten/Kota, dalam penjelasan Pasal 77 sebagai berikut:

Pasal 77:

Huruf a : Yang dimaksud dengan fungsi legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Kabupaten/ Kota untuk membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota.

Huruf b : Yang dimaksud fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD Kabupaten/ Kota.

Huruf c : Yang dimaksud dengan fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD Kabupaten/ Kota untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, dan keputusan bupati/walikota serta kebijakn yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

## **2. Tugas dan Wewenang DPRD**

Berbeda dengan semangat reformasi tahun 1999, ternyata jalannya demokrasi setelah Pemilu 1999 berjalan agak kurang mulus, terutama dalam berbagai skandal dan tuduhan "politik uang" di DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota diseluruh Indonesia.

DPR dalam merumuskan Tugas dan Wewenang DPRD dalam Undang-Undang Susduk DPRD, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, ada pergeseran tugas dan wewenang DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Kalau dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999, DPRD mempunyai tugas dan wewenang memilih Gubernur/ Wakil Gubernur untuk tingkat provinsi, dan memilih Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota untuk tingkat Kabupaten/Kota, maka dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, DPRD Provinsi sekedar "mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian

gubernur/wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Untuk DPRD Kabupaten/Kota juga sekedar mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur.

Indikator di atas mempercepat proses perubahan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Pemilihan kepala daerah (gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota) akan dipilih langsung oleh rakyat seperti halnya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilu 2004.

Tugas dan wewenang DPRD sebelumnya diatur dalam Pasal 42 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, namun setelah terbentuknya UU No.12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka tugas dan wewenang DPRD lebih detail diatur dalam Pasal 42 UU No.12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi sebagai berikut :

DPRD mempunyai tugas dan wewenang :

- membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- 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;
- mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi

DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;

- memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah (dihapus);
- melakukan pengawasan dan meminta laporan KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
- memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, dalam Pasal 293 ayat (1) UU No.27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berbunyi bahwa DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang :

- a. membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur;
- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi;
- d. mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- e. memilih wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil gubernur;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;



- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi;
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- k. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian dalam Pasal 344 ayat (1) UU No.27 Tahun 2009 yang berbunyi bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang :

- 1. membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- 2. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
- 3. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota;
- 4. mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- 5. memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;
- 6. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- 7. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
- 8. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- 9. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- 10. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- 11. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk mendukung pelaksanaan tugas dan wewenangnya, DPRD mempunyai hak untuk meminta keterangan. Pasal 82 Undang-Undang Nomor

22 Tahun 2003 menyatakan bahwa DPRD Kabupaten/Kota dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, berhak meminta pejabat negara tingkat Kabupaten/Kota, pejabat pemerintah Kabupaten/Kota, badan hukum, dan warga masyarakat untuk memberi keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.

### **C. Sistem Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Dalam suatu negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, pemberian otonomi kepada satuan pemerintahan tingkat lebih rendah atau Daerah Otonom bukanlah dalam arti kebebasan (*onafhankelijkheid*) yang sejajar apalagi lepas dari ikatan negara kesatuan. Bagaimanapun juga, dalam suatu negara kesatuan, kedudukan hukum (*rechtspositie*) Daerah Otonom adalah sub sistem dari negara kesatuan. Sebagai sub sistem, penyelenggaraan pemerintahan daerah harus dalam kerangka keserasiandan keharmonisan dengan penyelenggaraan pemerintahan pusat. Guna menjaga keserasian dan keharmonisan hubungan antara kepentingan negara Kesatuan dengan Daerah Otonom, maka diperlukan pengawasan oleh organ pemerintahan yang lebih tinggi (*hoger bestuursorganen*). Menurut Bagir Manan, pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan. Pengawasan sebagai pranata yang melekat pada desentralisasi bukanlah sesuatu yang mesti dihindari. Namun demikian, pengawasan mengakibatkan pengurangan terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam dasar-dasar desentralisasi serta patokan-

patokan sistem rumah tangga daerah (seperti dasar kerakyatan dan kebebasan daerah untuk berprakarsa).<sup>140</sup>

Meskipun pengawasan memiliki kedudukan strategis dalam menjaga negara kesatuan, akan tetapi karena pengawasan mengandung indikasi “pembatasan”, yang apabila pengawasan ini diterapkan secara ketat akan mengancam kebebasan dan kemandirian daerah, oleh karena itu diperlukan pengaturan dalam penyelenggaraan pengawasan secara cermat dan bijaksana. Kebebasan berotonomi dan pengawasan merupakan dua sisi yang tak terpisahkan dalam negara kesatuan yang bersendikan otonomi. Pengawasan merupakan bandul pengimbang agar kecenderungan desentralisasi dan sentralisasi tidak berayun berlebihan sehingga yang satu membahayakan yang lain.<sup>141</sup> Menurut Irawan Soedjito, pengawasan dimaksudkan agar daerah selalu melakukan tugas kewajibannya dengan sebaik-baiknya, sehingga terjamin kepentingan negara dan rakyat di daerah. Pengawasan adalah sebagian wewenang pemerintahan secara menyeluruh, karena pada tingkat terakhir pemerintah pusatlah yang harus bertanggung-jawab mengenai seluruh penyelenggaraan pemerintahan negara dan daerah. Hal-hal inilah yang membenarkan diadakannya pengawasan atas segala tindakan daerah, karena keutuhan Negara Kesatuan harus terpelihara.<sup>142</sup>

---

<sup>140</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Desertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990, hlm. 229.

<sup>141</sup> Bagir Manan, *Dasar dan Dimensi Politik Otonomi dan UU No. 22 Tahun 1999*, Makalah, Bandung, 1999, hlm. 15.

<sup>142</sup> Irawan Soedjito, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983, hlm. 10-11.

Sebagaimana dijelaskan Humes IV (1991:4-7) bahwa pengawasan terhadap Pemerintah Daerah terdiri atas pengawasan hirarki dan pengawasan fungsional. Pengawasan hirarki berarti pengawasan terhadap pemerintahan daerah dilakukan oleh otoritas yang lebih tinggi dan organisasi baik organisasi yang terdapat dalam pemerintah itu sendiri yaitu DPRD dan organisasi masyarakat di luar DPRD seperti organisasi kemasyarakatan, organisasi agama, organisasi profesi, organisasi berdasarkan kepentingan tertentu (*interest group*), LSM, kelompok penekan, (*pressure group*) dan pers. Pengawasan fungsional adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah, dilakukan secara fungsional baik dilakukan oleh departemen sektoral maupun oleh departemen yang menyelenggarakan pemerintahan umum (departemen dalam negeri). Pada pengawasan hirarki terdapat empat variasi: *inter-organizational (regulation)*, *hybrid (subsidiarization)*, *hybrid (supervision)*, dan *intra-organizational (subordination)*. Pada pengawasan fungsional juga terdapat empat variasi: *more areal*, *dual / areal*, *dual / functoinal*, dan *more functiosianal*.

Bagir Manan (1994:171-174) menjelaskan bahwa hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sesuai dengan UUD 1945 adalah hubungan desentralistik. Hubungan desentralistik mengandung arti bahwa hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah adalah hubungan antara dua badan hukum yang diatur dalam undang-undang tentang desentralisasi, tidak semata-mata hubungan atasan dan bawahan. Dengan demikian, pengawasan terhadap pemerintah daerah dalam sistem pemerintahan di Indonesia lebih ditujukan untuk memperkuat otonomi daerah, bukan untuk mengekang dan membatasi.

Dalam setiap organisasi, terutama organisasi pemerintahan, fungsi pengawasan sangat penting, karena pengawasan merupakan suatu usaha untuk menjamin adanya keselarasan antara penyelenggaraan tugas pemerintahan oleh pemerintah pusat dan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna.<sup>143</sup> Dalam pengawasan dikenal beberapa jenis pengawasan yaitu:

### **1. Pengawasan Preventif**

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum suatu keputusan atau peraturan perundang-undangan efektif berlaku.<sup>144</sup> Pengawasan preventif berbentuk memberi pengesahan atau tidak memberi (menolak) pengesahan. Sesuai dengan sifatnya, pengawasan preventif dilakukan sesudah keputusan Daerah ditetapkan, tetapi sebelum keputusan itu berlaku. Dengan kata lain, suatu keputusan daerah dalam arti luas, termasuk juga Peraturan Daerah, yang dikenai pengawasan preventif hanya dapat mulai berlaku, apabila keputusan itu telah lebih dahulu disahkan oleh penguasa yang berwenang mengesahkan.<sup>145</sup>

### **2. Pengawasan Represif**

Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah suatu keputusan atau peraturan perundang-undangan diberlakukan.<sup>146</sup> Pengawasan represif itu berwujud; a) mempertanggunghkan berlakunya suatu Peraturan

---

<sup>143</sup> Soehino, *Perkembangan Pemerintahan Di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1983, hlm. 47.

<sup>144</sup> Ridwan HR, *Hukum...Op. Cit.*, hlm. 135.

<sup>145</sup> Irawan Soejito, *Pengawasan...Op. Cit.*, hlm. 12.

<sup>146</sup> Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, LPPM, Universitas Islam Bandung, Bandung, 1995, hlm. 53-54.

Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah; b) membatalkan suatu Peraturan Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah. Pembatalan (*vernietiging*) dilakukan jika Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bersangkutan bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>147</sup>

### 3. Pengawasan Umum

Pengawasan umum adalah suatu jenis pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan baik. Pengawasan umum terhadap Daerah dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur/Bupati/Walikota sebagai wakil pemerintah di daerah yang bersangkutan. Menteri Dalam Negeri atau pejabat yang ditunjuk olehnya mengadakan penyelidikan dan memeriksa tentang segala hal mengenai pekerjaan pemerintahan daerah, baik mengenai urusan rumah tangga daerah maupun mengenai urusan tugas pembantuan.<sup>148</sup>

---

<sup>147</sup> Irawan Soejito, *Pengawasan... Op. Cit.*, hlm. 51.

<sup>148</sup> Ni'matul Huda, *Hukum... Op. cit.*, hlm. 257-258.

**BAB IV**

**PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD**

**PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TERHADAP**

**PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2010**

**TENTANG APBD TAHUN ANGGARAN 2010**

**A. Diskripsi Umum Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.**

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.<sup>149</sup> Istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya daripada pengawasan. Akan tetapi dikalangan ahli atau sarjana telah disamakan pengertian *controlling* ini dengan pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian.<sup>150</sup>

Istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan Istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya daripada pengawasan. Akan tetapi dikalangan

---

<sup>149</sup> Anton M. Moeliono, dkk., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1995, hlm. 68.

<sup>150</sup> Victor M. Situmarang dan Jusuf Juhir, *Aspek.....Loc. Cit.*

ahli atau sarjana telah disamakan pengertiannya *controlling* ini dengan pengawasan. Jadi pengertian pengawasan adalah termasuk pengendalian.<sup>151</sup>

Pengendalian berasal dari kata "kendali", sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar. Akan tetapi, ada juga yang tidak setuju akan disamakannya istilah *controlling* ini dengan pengawasan, karena *controlling* pengertiannya lebih luas daripada pengawasan dimana dikatakan bahwa pengawasan adalah hanya kegiatan mengawasi saja atau hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan saja hasil kegiatan tadi, sedangkan *controlling* adalah disamping melakukan pengawasan juga melakukan kegiatan pengendalian, yakni menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan menuju ke arah yang benar.<sup>152</sup>

Menurut Sujamto pengawasan adalah "segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak". Adapun batasan tentang pengendalian sebagai "segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pekerjaan yang sedang dilaksanakan dapat berjalan dengan semestinya".<sup>153</sup> Jadi, baik pengawasan maupun pengendalian, kedua-duanya adalah berupa usaha atau kegiatan.<sup>154</sup>

---

<sup>151</sup> *Ibid...*

<sup>152</sup> Ni'matul Huda, *Hukum ... Op. Cit.*, hlm.101.

<sup>153</sup> Sujamto, *Beberapa Pengertian Di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 19.

Lihat juga Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan Di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm. 42.

<sup>154</sup> Ni'matul Huda, *Hukum... Op. Cit.*, hlm.104.



Menurut Prayudi,<sup>155</sup> pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya. Dengan demikian, pengawasannya dapat bersifat (1) politik, bilamana yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektivitas dan atau legitimasi, (2) yuridis (hukum), bilamana tujuannya adalah menegakkan yuridiksitas dan atau legalitas, (3) ekonomis, bilamana yang menjadi sasaran adalah efisiensi dan teknologi, (4) moril dan susila, bilamana yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas (moral = morals; moril = morale).

Pengawasan (control) terhadap pemerintah menurut Paulus Effendi Lotulung, adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik sengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif atau juga untuk memperbaiki terjadinya kekeliruan itu, sebagai usaha represif.

Ditinjau dari segi saat/waktu dilaksanakannya suatu kontrol atau pengawasan dapat dibedakan dalam dua jenis<sup>156</sup> yaitu: Kontrol *Apriori* dan Kontrol *Aposteriori*. Dikatakan sebagai Kontrol *Apriori* adalah bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya keputusan atau ketetapan Pemerintah ataupun pertauran lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang Pemerintah. Di dalam hal ini tampak jelas unsur preventif dari

---

<sup>155</sup> S. Prayudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kesepuluh, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, Hlm.84.

<sup>156</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Edisi Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 17.

maksud kontrol itu, sebab tujuan utamanya adalah mencegah atau menghindari kekeliruan.

Sedangkan Kontrol *Aposteriori* adalah bilamana pengawasan itu baru terjadi sesudah terjadi tindakan/putusan ketetapan pemerintah atau sesudah terjadi tindakan/perbuatan pemerintah. Dengan kata lain, arti pengawasan di sini dititikberatkan pada tujuan yang kolektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.

Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih 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,<sup>157</sup>; *Kedua*, tolak ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material ataupun 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

---

<sup>157</sup> S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 12.

pembatalan, pemulihan terdapat akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan.<sup>158</sup>

Dari uraian tersebut diatas, maka dapat diperoleh kesimpulan bahwa untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan beberapa unsur sebagai berikut:<sup>159</sup>

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas;
- b. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut;
- c. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dicapai dengan rencana sebagai tolak ukurnya;
- d. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis.

Berdasarkan asumsi yang telah dibuat sebelumnya maka agar terjadi peningkatan peran dan fungsi dewan sudah sepatutnya diterapkan dalam nilai-nilai yaitu:

1. Musyawarah sebagai budaya dalam mengambil keputusan bersama
2. Kesetaraan dalam kerjasama
3. Demokrasi dan transparansi
4. Kemitraan mandiri yang fungsional

Konsep kemitraan mandiri yang harus dikembangkan dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah di Provinsi Daerah Istimewa

---

<sup>158</sup> Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 90-91.

<sup>159</sup> Muchsan, *Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberti, Yogyakarta, 1996.

Yogyakarta sehubungan dengan diterapkan dan diberlakukannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2003 yang nafas dan semangatnya memberdayakan daerah dan masyarakat daerah yang sebenarnya melakukan penguatan rakyat daerah terhadap pemerintahan daerahnya sebagai indikasi kedaulatan rakyat, bukan kedaulatan negara.

Kemitraan antara DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai legislatif daerah dengan Kepala Daerah sebagai eksekutif daerah adalah kerjasama menurut kedudukan dan fungsinya masing-masing sebagai lembaga yang membuat peraturan-peraturan dan kebijakan-kebijakan dan lembaga yang melaksanakan segala peraturan dan kebijakan-kebijakan itu yang selanjutnya akan di kontrol DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kedua lembaga ini dapat berdaya dalam menjalankan fungsinya masing-masing apabila secara kelembagaan dapat dijamin kemandirian, sehingga jelas antara yang mengawasi dan yang diawasi. Konsep yang akan dikembangkan adalah kemandirian lembaga yang didalamnya terdapat kerjasama fungsional yang kembali kepada porsi kekuasaan masing-masing, yaitu kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif. Pengukuran terhadap berdaya atau tidaknya DPRD itu tergantung kepada seberapa jauh keberpihakan DPRD kepada kepentingan rakyat yang diwakilinya. Oleh karena DPRD itu wakil rakyat bukan wakil partai.

Dalam melakukan penelitian di DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ini, terdapat ukuran untuk menentukan berdaya atau tidaknya

fungsi pengawasan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mengawasi Pemerintah, yaitu:

- a) Menurut Perda yang telah dihasilkan oleh DPRD dan Kepala Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang berkualitas atau tidaknya ditentukan oleh Perda-perda yang sarat dengan pengutamaan kepentingan rakyat, bukan dari jumlahnya.
- b) Diukur dari hubungan yang saling bekerjasama atas kepentingan rakyat bukan hubungan yang saling memanfaatkan kekuasaan masing-masing untuk selanjutnya dikompromikan (konspirasi kekuasaan).
- c) Kasus-kasus yang segera perlu diselesaikan karena rakyat menanti untuk mendapatkan penyelesaiannya.

Semua itu akan dapat optimal apabila peran dan tugas-tugas DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dilakukan dengan asistensi yang datang dari akademisi kampus, dan tokoh-tokoh masyarakat yang menjadi panutan dan mempunyai kapasitas sebagai pemegang kekuasaan di bidang legislasi yang berbobot demi lancar dan berkualitasnya pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD itu sendiri.

Berangkat dari landasan filosofis sebagai acuan fungsi wakil rakyat dan sistem permusyawaratan yang terdapat dalam sila ke-4 Pancasila, pasal 18 UUD 1945 yang secara implisit mangamanahkan pemberdayaan DPR/DPRD sebagai manifestasi dan kedaulatan rakyat. DPRD diberdayakan sedemikian rupa sehingga benar-benar dapat melakukan fungsi legislasi dan pengawasan serta sungguh-sungguh berperan sebagai penyalur aspirasi masyarakat.

Untuk lebih memberdayakan DPRD dalam pelaksanaan otonomi daerah, kepada DPRD diberikan hak-hak dan kewajiban yang tidak terdapat dalam perundang-undangan sebelumnya. Hak-hak DPRD tersebut antara lain, hak interpelasi dalam ketentuan ini adalah hak DPRD untuk meminta

keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintahan daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.

Hak angket dalam ketentuan ini adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan 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.

Terakhir, tentang hak menyatakan pendapat, dijelaskan: “yang dimaksud dengan hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau sebagai lembaga mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interplasi dan hak angket”.

Pelaksanaan hak angket dilakukan setelah diajukan hak interplasi dan mendapatkan persetujuan dari Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-sekurangnya  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.

Adapun peran DPRD yang harus di kedepankan, antara lain DPRD berkewajiban untuk membina kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, memajukan tingkat dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat serta memfasilitasi tindak lanjut

penyelesaiannya, selain itu, DPRD dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya di hadapan pemerintah dan memperjuangkan kepada DPR (hak petisi).

Meneliti anggota DPRD secara perorangan dalam tinjau konstitusional tidak atau kurang relevan, karena DPRD itu merupakan jabatan kolektif. Hal ini berbeda dengan jabatan Gubernur, Bupati atau Walikota yang sifatnya perorangan atau personal. Data dan fakta temuan yang diperoleh dari penelitian menjadi mungkin untuk diperjalinkan, karena adanya dukungan studi kepustakaan yang berkenaan dengan masalah pokok yang dipertautkan dalam penelitian ini.

Secara teoritis akan terlihat otonomi anggota, namun demikian karena adanya ikatan fraksi yang dominan, kemandirian dan kebebasan seorang anggota menjadi berkurang. Dalam kenyataannya pengaruh fraksi tersebut sangat dominan maka anggota perorangan dapat menjadi tenggelam kinerjanya. Kemudian, karena fraksi-fraksi tersebut cenderung dikendalikan oleh markas besar atau Dewan Pimpinan Pusat masing-masing, maka yang lebih mengemuka itu adalah kinerja fraksi atau kinerja pimpinan pusat organisasinya.

Pengawasan terhadap seluruh fraksi ini memungkinkan diperolehnya gambaran yang cukup komprehensif atau setidaknya mendekati gambaran yang cukup sistemik tersebut adalah DPRD sebagai suatu keutuhan. Apabila dilihat dari segi perimbangan kekuatan dibawah UU.No.5/1974,

diperoleh kesan yang kuat bahwa mayoritas di DPRD itu mempunyai sikap yang cenderung bersifat eksekutif sentris.

Sifat eksekutif sentris tersebut antara lain disebabkan oleh banyak hal. Beberapa diantaranya disebabkan oleh telah diaturnya secara ketat pasangan kerja bagi komisi-komisi. Sebab berikutnya karena rancangan Peraturan Daerah itu lebih sering berasal dari pihak eksekutif, hal tersebut disebabkan oleh kurang atau relatif sederhananya dukungan staf ahli, personal maupun dukungan perlengkapan material bagi DPRD.

Hal tersebut mendorong beberapa anggota tertentu untuk membuka akses hubungan dengan pihak eksekutif. Konsekuensinya adalah makin mendalam akses suatu fraksi terhadap sektor pemerintahan dan makin erat hubungan antara suatu fraksi dengan pikiran eksekutif, maka makin kelihatan kinerja dan perilaku dari fraksi yang bersangkutan untuk bersifat formalistik dan berhati-hati dalam mengemukakan pendapatnya.

Dengan demikian mereka itu makin memperlihatkan perilaku sebagai “birokrat” dan tidak memperlihatkan perilaku layaknya sebagai seorang legislator. Pengawasan dini yang dilakukan DPRD itu akan jauh lebih baik dibandingkan dengan tindakan represif.

Proses pengambilan keputusan di Badan Legislatif Daerah itu berbeda dengan yang berlangsung di Badan Eksekutif. Proses pengambilan keputusan yang berlangsung dalam tubuh eksekutif itu tidak dapat diikuti oleh umum tanpa terlebih dahulu mendapatkan izin bahkan bersifat terbatas dan rahasia. Dengan demikian maka wajar apabila terhadap segala tindakan eksekutif itu



diperlukan pengawasan dari badan legislatif yang berfungsi sebagai badan perwakilan rakyat.

Pengawasan yang bersifat berkesinambungan dan yang tidak memihak itu dapat dilakukan setiap saat. Hal tersebut dilakukan melalui pengkajian apakah eksekutif itu selalu bertindak sesuai dengan atau berdasarkan prinsip-prinsip pengarahannya yang dimungkinkan dalam legislasi?

Dalam prakteknya legislasi di Indonesia itu acapkali menetapkan hal-hal yang terpokok saja, oleh sebab itu dapat dipahami apabila dikenal sebutan sejumlah undang-undang tentang pokok-pokok sesuatu hal tertentu. Jadi, produk perundang-undangan itu sering sekali belum tuntas dan sering sekali masih bersifat menggantung. Terhadap berbagai undang-undang tersebut masih diperlukan proses elaborasi, penafsiran dan kemudian permasalahannya.

Dipandang secara konstruksi spesifik pemerintahan daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dalam tinjauan kacamata tata negara bahwa tugas penetapan legislasi bertujuan untuk efisiensi dan keefektifan sasaran tujuan nasional yang bermula dari proses abstraksi nilai-nilai dalam masyarakat kemudian mengkristal dalam bentuk asas-asas berlanjut kepada peraturan-peraturan hukum konkret dan kemudian diwujudkan kepada masyarakat melalui program-program pembangunan yang dilaksanakan melalui tahapan-tahapan pembangunan seperti pembangunan lima tahun (Pelita) dan pembangunan jangka pendek 1 (satu) tahun.

Beban tanggung jawab itu berada di pundak eksekutif daerah dan legislatif daerah secara tanggung jawab bersama Kepala Daerah dan DPRD

Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Tetapi seperti dimaklumi bahwa di dalam setiap keunggulan itu apabila dikaji dengan seksama selalu terdapat kelemahan tertentu yang disebabkan oleh adanya keuntungan bagi eksekutif, hal ini dapat dilihat dalam praktek pemerintahan daerah di bawah Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 yang mengkondisikan eksekutif sedemikian rupa dalam posisi dominan dibanding legislatif. Kekuasaan legislatif berada pada satu lembaga yang sama yang disebut dengan istilah “Pemerintahan Daerah”.

Kelemahan tertentu pada eksekutif itu adalah tidak adanya pengawasan/kontrol yang efektif dan mandiri dari legislatif, karena legislatif tidak mandiri dari segi kelembagaan dan fungsi yang tentu saja eksekutif merasa “di atas angin” dan tidak tahu untuk dikoreksi berhubungan yang diawasi kedudukannya lebih kuat dan dominan bermodalkan posisi dan kedudukan yang tidak seimbang (*unbalance power*).

#### **B. Mekanisme Fungsi Pengawasan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010.**

Dalam konteks penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta persoalan pengawasan bukan hanya dilihat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah pada umumnya, tetapi juga menjadi fokus perhatian yang sangat penting khususnya di dalam pelaksanaan Peraturan Daerah itu sendiri. Oleh karena itu sangat diperlukan fungsi dan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk mewujudkan prinsip-

prinsip fungsi pengawasan dalam pelaksanaan Peraturan Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>160</sup>

Sebagaimana kita ketahui bahwa berbagai macam produk Peraturan Daerah yang telah banyak dihasilkan oleh Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Adapun salah satu Peraturan Daerah dari hasil karya kolaborasi antara DPRD dan Kepala Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2010.

Latar belakang pembentukan Peraturan Daerah tersebut meliputi :<sup>161</sup>

1. Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 181 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008, Kepala Daerah melakukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk memperoleh persetujuan bersama;
2. Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang diajukan sebagaimana dimaksud, merupakan perwujudan dari Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2010 yang dijabarkan kedalam Kebijakan Umum APBD serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara yang telah disepakati bersama antara Pemerintah Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dengan Nomor 5/KSP/VIII/2009 dan Nomor 24/K/DPRD/2009 tentang Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun Anggaran 2010 dan Nota Kesepakatan Nomor 6/KSP/VIII/2009 dan Nomor 25/K/DPRD/2009 tentang Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara Tahun Anggaran 2010;

---

<sup>160</sup> Biro Hukum Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta diakses Tanggal 14 Januari 2011.

<sup>161</sup> Lihat bagian Konsideran Peraturan Daerah No 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010.

Dengan demikian APBD Propinsi D.I. Yogyakarta merupakan suatu hal yang sangat penting dan mempunyai posisi yang sangat penting dan vital sebagai saka guru dalam mewujudkan pembangunan baik secara fisik maupun nonfisik dalam menjalankan roda Pemerintahan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Jadi, dengan lahirnya Peraturan Daerah tersebut bahwa DPRD D.I. Yogyakarta sangat diharapkan untuk tetap mengawal dalam proses pelaksanaannya agar tercipta pemerintahan yang baik demi kesejahteraan rakyat.<sup>162</sup>

Pengawasan merupakan fungsi yang paling intensif yang dilakukan oleh DPRD khususnya di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, hal ini sesuai dengan penekanan yang sering lebih besar terhadap orientasi politik oleh anggota dan alat kelengkapan DPRD. Hal tersebut menunjukkan kenyataan fungsi lembaga perwakilan dibagi menjadi dua yaitu; legislatif atau pembuatan peraturan perundang-undangan atau pengawasan (melalui pertanyaan, interpelasi, angket), serta pendidikan politik. Cara pandang ini tidak dapat diterapkan begitu saja pada perkembangan legislatif dewasa ini.

Pada hakekatnya dapat dikatakan bahwa mekanisme pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2010 adalah

---

<sup>162</sup> *Ibid*

pengawasan bersifat administratif dan politis yang terdiri dari beberapa tahapan, sebagai berikut.<sup>163</sup>

1. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan, DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta juga menggunakan fungsi Legislasi dan fungsi Anggaran karena ketiga fungsi DPRD tersebut mempunyai hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, melalui panitia anggaran dan alat perlengkapan DPRD yang lain turut aktif dalam menyusun perencanaan APBD Tahun Anggaran 2010 Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan evaluasi secara regulatif terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2010 melalui Laporan Triwulan, dengan mengadakan koordinasi dengan instansi pemerintah daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tugas yang dilaksanakan oleh komisi untuk *mereview*, mempelajari dan mengevaluasi secara kontinyu.
3. DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam melaksanakan tugas mempunyai kewajiban melakukan pengawasan secara administrasi, dapat melihat dari program kerja (Proker) Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta wujudnya pada anggaran kemudian memantau atau menilai pelaksanaan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), Instansi/Dinas daerah melalui SKPD dengan dasar ini maka dapat

---

<sup>163</sup> Hasil wawancara dengan Kepala Biro Legislasi Kesekretariatan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Tanggal 02 Juli 2011.

melakukan kontrol, apakah dilaksanakan sesuai dengan prosedur ataukah tidak, kemudian DPRD melihat data laporan tersebut, untuk memantau pelaksanaannya seperti apa, dan hasilnya seperti apa.

4. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta juga dilakukan terhadap pengadministrasian dan memantau pejabat eksekutif melaksanakan Peraturan Daerah sesuai dengan maksud lembaga legislatif dan sesuai dengan yang diamanatkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010 tersebut, adapun dalam pengawasan ini, DPRD dapat merumuskan rekomendasi kebijakan apakah anggaran APBD tersebut dapat dilanjutkan, diperbaiki, atau perlu dikaji ulang. Pengawasan terhadap kebijakan seperti ini ini sering dilaksanakan oleh DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta karena pada umumnya terkait dengan pelaksanaan proyek-proyek pembangunan yang tentunya melibatkan APBD Tahun Anggaran 2010 yang tidak sedikit.
5. Pengawasan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta juga dilakukan terhadap lembaga-lembaga daerah dan pelaksanaan berbagai kegiatan lain di tingkat daerah, terutama jika terkait dengan pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2010.

6. Melakukan tinjauan langsung pada obyek-obyek pelaksanaan program-program pembangunan dari penggunaan APBD Tahun Anggaran 2010, sambil menyerap aspirasi dan pendapat masyarakat.
7. Meminta Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta diakhir tahun anggaran dalam bentuk Peraturan Daerah Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2010.
8. Setelah mendengarkan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Gubernur dari pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2010 dari Kepala Daerah diakhir tahun anggaran itu, kemudian setelah itu DPRD melakukan rapat paripurna, lalu DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan *review*, mempelajari dan mengevaluasi dari semua/keseluruhan pelaksanaan Peraturan Daerah tersebut, dan selanjutnya DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta memberikan tanggapan atau pandangan umum terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2010 yang disampaikan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, setelah itu DPRD menyampaikan berupa beberapa rekomendasi-rekomendasi dalam bentuk surat resmi kepada Gubernur.

9. Selanjutnya termasuk mekanisme pengawasan pula DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta bisa menggunakan haknya yang dijamin Undang-undang yakni melalui hak pertanyaan, hak interpelasi, atau hak angket mengenai Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2010 yang disampaikan oleh Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
10. Ketika DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tidak mendapatkan apa yang diinginkan dari Kepala Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, maka kepentingan politik menjadi mengemuka. Dalam kondisi seperti itu DPRD melakukan manuver politik untuk melaksanakan fungsi pengawasannya. Praktek seperti ini tidak akan lagi dapat dilakukan, karena sistem pemilihan Kepala Daerah telah dilaksanakan secara langsung dan khusus di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta belum adanya kejelasan RUU Keistimewaan Yogyakarta yang masih terbelah dalam pro pemilihan dan pro penetapan. Reformasi konstitusional akan menghendaki proses politik pengawasan oleh DPRD disesuaikan dengan prinsip-prinsip menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut hasil penelitian yang diperoleh, diketahui sebagian besar mekanisme pengawasan yang dilakukan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD



Tahun Anggaran 2010 adalah dengan mengacu kepada ketentuan perundang-undangan yang berlaku dalam hal ini Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu jika setiap kebijakan apabila dilanggar atau tidak dilaksanakan, maka mekanisme peneguran atau pemanggilan terhadap pejabat pemerintahan tersebut harus dilakukan.

Mekanisme kerja DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ini juga didasarkan atau berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD. Dengan demikian Tata Tertib DPRD berpedoman atau tidak boleh lepas dari kebijaksanaan yang ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Sedangkan Tata Tertib DPRD dibuat sendiri oleh DPR. Dapat diduga bahwa Tata Tertib DPRD ini sarat dengan rambu-rambu yang dibuat oleh Pemerintah Pusat. Hubungan antara Kepala Daerah pun dengan DPRD kurang seimbang dan ini tidak jauh berbeda dengan kondisi yang ada di pusat antara Presiden dengan DPR.

Pertanyaannya, apakah sudah efektif pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2010?

Sistem penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia menganut sistem demokrasi, dalam kamus *Dictionary Webster's* didefinisikan demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat di mana kekuasaan tertinggi berada di tangan

rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan umum yang bebas.<sup>164</sup>

Istilah demokrasi itu sendiri secara konseptual mengusung nilai-nilai dasar yang menjadi fokus orientasinya, yakni kesejahteraan, keadilan, kesetaraan, partisipasi, dan universalisme. Artinya, bangunan demokrasi baru dianggap berhasil apabila nilai-nilai dasar ini dapat diwujudkan. Pada gilirannya, nilai-nilai tersebut menjadi prasyarat terbangunnya demokrasi. Nilai-nilai inilah yang kemudian disebut sebagai esensi demokrasi atau kualitas keadaban demokrasi. Pada tataran praktik, nilai-nilai esensial demokrasi harus dapat diwujudkan melalui pengembangan prosedur berdemokrasi yang dapat dipertanggungjawabkan. Aspek-aspek prosedural demokrasi yang tak dapat dipertanggungjawabkan tidak mungkin bisa mewujudkan nilai-nilai esensial itu. Dengan demikian, baik aspek esensial maupun prosedural demokrasi menempati posisi/peran yang strategis. Ia merupakan dua sisi dari satu mata uang yang sama.<sup>165</sup>

Demokrasi juga adalah suatu bentuk pemerintahan politik dimana kekuasaan pemerintahan berasal dari rakyat, baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan). Istilah ini berasal dari bahasa Yunani (*demokratia*) "kekuasaan rakyat", yang dibentuk dari kata (*demos*) "rakyat" dan (*kratos*) "kekuasaan", merujuk pada sistem politik yang

---

<sup>164</sup> United State Information Agency, *What is Democracy... Loc. Cit.*

<sup>165</sup> Syakrani dan Syahrani, *Implementasi... Loc. Cit.*

muncul pada pertengahan abad ke-5 dan ke-4 SM di negara kota Yunani Kuno, khususnya Athena, menyusul revolusi rakyat pada tahun 508 SM.

Bagi negara demokrasi dikenal demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung. Dalam demokrasi langsung, berarti rakyat ikut serta langsung dalam menentukan *policy* pemerintah. Hal ini terjadi pada tipe negara-negara kota waktu zaman Yunani kuno, rakyat berkumpul pada tempat tertentu untuk membicarakan berbagai masalah kenegaraan. Pada masa modern ini cara yang demikian itu tentu tidak mungkin lagi, karena selain negaranya, urusan-urusan kenegaraannya pun semakin kompleks. Maka dari itu rakyat tidak lagi ikut dalam urusan pemerintahan secara langsung melainkan melalui wakil-wakilnya yang ditentukan dalam suatu pemilihan umum, hal ini disebut demokrasi tidak langsung.

Selain itu perbedaan demokrasi menurut terbentuknya atau *method of decision making* dan menurut isinya atau *contents of decision made*. Pengertian dari segi bentuknya, demokrasi itu adalah pemerintahan yang dilakukan oleh orang banyak, sebaiknya dari segi isinya demokrasi adalah pemerintahan yang dilakukan untuk kepentingan orang banyak ini disebut demokrasi material, sedangkan dari sudut bentuknya disebut demokrasi formal.<sup>166</sup>

Untuk kriteria yang digunakan dalam klasifikasi jenis-jenis demokrasi antara lain berdasarkan hubungan antara badan legislatif dengan badan eksekutif sesuai dengan ajaran Montesquie yang kemudian dikenal dengan

---

<sup>166</sup> *Ibid...*

istilah *Trias Politica*. Ajaran *Trias Politica* membedakan adanya tiga jenis kekuasaan dalam negara, yaitu :

- d. Kekuasaan yang bersifat mengatur atau menentukan peraturan;
- e. Kekuasaan yang bersifat melaksanakan peraturan;
- f. Kekuasaan yang bersifat mengawasi pelaksanaan peraturan tersebut.

Hampir semua negara dewasa ini menyebut dirinya negara demokrasi, baik negara yang dalam penerapan *trias politicanya* membagi kekuasaan negara atau memisahkannya.

Maka penulis dalam menganalisa terhadap pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ini menggunakan pendekatan demokrasi tidak langsung (perwakilan). Dimana rakyat memberikan legitimasi kepada wakil-wakilnya di parlemen untuk mengawasi (mengontrol) lembaga eksekutif dalam melaksanakan berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan negara.

Hubungan antara wakil dengan yang diwakili ini terjadi dalam konteks hubungan politik di lembaga perwakilan. Maka, sebelum melangkah lebih lanjut perlu diberikan pemahaman terlebih dahulu tentang lembaga perwakilan sebagai berikut: “organ/lembaga/ badan yang terdiri atas wakil-wakil yang mewakili terwakil (rakyat) untuk menjalankan tugas sesuai fungsi perwakilan

agar berjalannya pemerintahan sejalan dengan kemauan rakyat dalam suatu negara".<sup>167</sup>

Fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentulah tidak bermakna sama sekali. Dalam hubungan itu, penting dibedakan antara pengertian *representation in presence* dan *representation in ideas*. Pengertian pertama bersifat formal, yaitu perwakilan yang dipandang dari segi kehadiran fisik. Sedangkan, pengertian keterwakilan yang kedua bersifat substantif, yaitu perwakilan atas dasar aspirasi atau idea.<sup>168</sup>

Dalam pengertian yang formal, keterwakilan itu sudah dianggap ada apabila secara fisik dan resmi, wakil rakyat yang terpilih sudah duduk di lembaga perwakilan rakyat. Akan tetapi, secara substansial, keterwakilan rakyat itu sendiri baru dapat dikatakan tersalur apabila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar telah diperjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan, atau setidaknya aspirasi mereka itu sudah benar-benar diperjuangkan sehingga mempengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen. Fungsi perwakilan substantif ini berkaitan juga dengan fungsi deliberatif (*deliberative function*). Parlemen difungsikan sebagai forum perdebatan mengenai berbagai aspirasi dalam

---

<sup>167</sup> Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Cetakan Pertama, Rajawali, Jakarta, 2001. hlm. 27-32.

<sup>168</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar ...Loc. Cit.*

rangka 'rule making' dan 'public policy making' serta 'public policy executing'.<sup>169</sup>

Dalam perkembangannya lembaga perwakilan telah mengalami berbagai konsepsi dalam melihat hubungan wakil dengan terwakil. *Pertama*, lembaga perwakilan dipandang sebagai refleksi kehendak rakyat pemilih. *Kedua*, lembaga perwakilan bukan merupakan representasi dari para pemilih, tetapi dari seluruh rakyat atau seluruh bangsa. *Ketiga*, lembaga perwakilan dipandang sebagai perwakilan fungsional atau organis, yakni perwakilan berdasarkan golongan-golongan ekonomi dan pekerjaan.<sup>170</sup>

Hubungan antara anggota perwakilan dengan yang diwakili ini muncul karena adanya berbagai kepentingan dalam proses pembentukan lembaga perwakilan pada suatu negara modern. Kepentingan dari jutaan penduduk suatu negara modern pasti beraneka ragam, sehingga menuntut dibentuk lembaga perwakilan guna mengantisipasi adanya aneka ragam kepentingan tersebut. Lembaga perwakilan ini keanggotaannya diisi melalui pemilihan umum yang diikuti oleh partai-partai politik. Dengan demikian hubungan antara wakil dengan yang diwakili sangat erat dengan sistem pemilihan umum yang diterapkan dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Melalui pemilihan umum rakyat merupakan pengendali hak pilih aktif dengan satu orang satu suara

---

<sup>169</sup> *Ibid...*

<sup>170</sup> Aidul Fitriciada Azhari, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*, Cetakan Pertama, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2000, hlm.95-98.

sebagai wujud pelaksana kedaulatan rakyat dalam pemilihan lembaga perwakilan.<sup>171</sup>

Pemilihan umum merupakan salah satu sendi untuk tegaknya sistem demokrasi. Oleh karena itu, tujuan pemilu tidak lain adalah untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi dengan cara memilih wakil-wakil rakyat di Badan Perwakilan Rakyat. Kesemuanya dilakukan dalam rangka mengikutsertakan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan.<sup>172</sup>

Melalui pemilu rakyat memilih figur yang dipercaya yang akan mengisi jabatan legislatif dan/atau jabatan eksekutif. Dalam pemilu rakyat yang telah memenuhi persyaratan untuk memilih secara bebas dan rahasia menjatuhkan pilihan pada figur yang dinilai sesuai dengan aspirasinya.<sup>173</sup>

Komponen utama tanggung jawab legislatif ini dinamakan *legislatif oversight* atau *administrative oversight* yang oleh para pakar didefinisikan sebagai:

- (1) *'careful and continuous watchfulness over how the agencies under their jurisdiction carry out the laws'.<sup>174</sup> or*
- (2) *'the legislative power to maintain its control of overseeing the executive branch and agencies that implements its policies'.<sup>175</sup> or*
- (3) *'the process by which the legislative branch reviews and oversees administrative actions in order to determine whether those*

---

<sup>171</sup> Bintang R Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Cetakan Pertama, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm.173.

<sup>172</sup> B.Hestu Cipto Handoyo, *Hukum...*, Op, Cit., hlm. 207.

<sup>173</sup> Hendarmin Ranadireksa, *Visi Bernegara; Arsitektur Konstitusi Demokratik; Mengapa Ada Negara yang Gagal Melaksanakan Demokrasi*, Cetakan Pertama, Fokusmedia, 2007, hlm.173.

<sup>174</sup> Bernard Rosen, *Holding Government Bureaucracies Accountable*, 3<sup>rd</sup> Edition, Praeger Publishers Westport, USA, 1998. Hlm. 24.

<sup>175</sup> K Peter Elsinger dkk, *American Politics: The People and The Polity*, Little Brown, Boston, 1982. Hlm. 138.

*actions adhere to appropriate standards of fairness and decency and common sense*.<sup>176</sup>

Ketiga batasan di atas sama-sama menekankan bahwa mengawasi dan mengontrol pemerintahan merupakan tanggung jawab penting dari setiap badan legislatif yang demokratis. Badan legislatif merupakan barometer yang paling sensitif dari opini publik bahwa sebuah demokrasi dapat terbentuk. Tugasnya untuk mengawasi tindakan-tindakan pemerintah ialah untuk menentukan bahwa tindakan-tindakan tersebut mengikuti standar-standar keadilan, kesopanan dan akal sehat yang.<sup>177</sup>

Pentingnya pengawasan administratif bermuara dari pandangan yang sudah secara luas dipegang di antara pembuat konstitusi: masyarakat tidak hanya butuh dilayani oleh pemerintah tetapi juga dilindungi darinya juga. Sebagaimana kebijakan publik berkembang semakin kompleks, kesempatan terjadinya kesalahan dan penyalahgunaan administratif semakin besar juga. Dalam konteks ini, kebutuhan akan pengawasan yang ketat sudah menjadi semakin penting demi kelangsungan pemerintahan yang demokratis.<sup>178</sup>

Lebih lanjut, Mackenzie<sup>179</sup> mengemukakan beberapa mekanisme yang dapat digunakan oleh badan legislatif untuk memudahkan tugas pengawasan:

- a. *Oversigh Hearing* – bentuk pengawasan yang paling sering sebagai bagian tetap dari tanggungjawab mereka;

---

<sup>176</sup> Calvin G Makenzie, *American Government: Politics and Public Policy*. Random House, New York, 1986. Hlm. 134.

<sup>177</sup> Paimin Napitupulu, *Peran dan Pertanggungjawaban Dewan Perwakilan Rakyat; Kajian Di DPRD Propinsi DKI Jakarta*, Cetakan Ke-1, Alimni, Bandung, 2005, hlm. 144.

<sup>178</sup> *Ibid...*

<sup>179</sup> Calvin G Makenzie, *American...., Op.Cit.* Hlm. 348.



- b. *Special investigation* – DPR melakukan investigasi khusus secara terus menerus;
- c. *Personal control* – pegawai badan eksekutif berada dibawah control DPR dalam beberapa cara;
- d. *Financial control – the power of purse* adalah teknik legislatif yang paling penting dan paling efektif untuk mengawasi cara kerja badan eksekutif; dan
- e. *Impeachment* – senjata DPR terakhir – kekuasaan untuk menurunkan presiden, wakil presiden, atau pegawai sipil lainnya yang ditemukan bersalah karena penghianatan, penyuapan, atau kejahatan tingkat tinggi dan pidana ringan.

Selain itu, sesungguhnya ada beberapa mekanisme yang dapat dilakukan oleh badan legislatif untuk mengawasi badan-badan pemerintahan.

Teknik pengawasan yang dapat dilakukan DPRD untuk mengawasi Gubernur selaku Kepala Daerah dan jajaran instansi terkait sebagai berikut:

- 1) DPRD dapat menggunakan *source of information* (staf komisi, staf pribadi konstituen, kelompok kepentingan, anggota dewan, partai politik dan media massa) untuk melakukan tanggung jawab pengawasannya.
- 2) Anggota DPRD dapat mengadakan *casework* untuk menangani keluhan konstituen melalui proses penjangkaran, klasifikasi, analisis, dan pemecahan masalah.
- 3) Anggota DPRD dapat mengontrol alokasi badget/anggaran yang dikeluarkan melalui *the appropriation process*.
- 4) Manakala mempertimbangkan perlunya perundang-undangan baru atau perubahan dalam perundang-undangan yang ada, DPRD dapat memanggil birokrasi pemerintah untuk mendiskusikan hal tersebut melalui *oversight by standing committee*.
- 5) DPRD juga dapat melakukan *investigation* guna menentukan kebutuhan akan perubahan dalam undang-undang, menemukan seberapa baik peraturan dilaksanakan, dan mencari tahu perilaku yang tidak pantas atau kinerja yang tidak efektif dari badan eksekutif.
- 6) DPRD juga dapat melalui dengar pendapat (*hearings*) secara regular untuk mengevaluasi pelaksanaan undang-undang.
- 7) melalui *reporting requirements* tentang pelaksanaan dari kebijakan-kebijakan dan program-program yang telah ditetapkan.
- 8) DPRD memberikan persetujuan kepada pencalonan pejabat publik tertentu yang dapat diajukan oleh badan eksekutif melalui *advice and consent*.

- 9) DPRD juga dapat menggunakan *legislatif audit agencies* untuk membantu tanggung jawab pengawasan keuangan dan *nonstatutory informal oversight through informal understandin, personal contacts, statements, and question* untuk membuat pejabat publik bertanggung jawab.

Mekanisme atau teknik pengawasan ini tentunya bermanfaat membantu lembaga legislatif dalam menjalankan fungsi *oversight*-nya dalam tiga hal utama. *Pertama*, DPR dapat menggunakan mekanisme/teknik/metode tersebut untuk meminta badan eksekutif (birokrasi pemerintahan) memberikan laporan sejauh mana mereka melaksanakan kebijakan-kebijakan dan program-program. Hal ini terkait dengan aspek *akuntabilitas* dari pertanggungjawabannya. *Kedua*, DPR dapat juga menggunakan teknik-teknik di atas untuk meminta birokrasi pemerintahan mempertanggungjawabkan perilaku mereka dalam proses pemerintahan apakah sesuai dengan standar keadilan, kesusilaan, moralitas, dan akal sehat. Hal ini terkait dengan aspek *obligation* dari pertanggungjawaban. *Ketiga*, DPR dapat juga meminta presiden, gubernur, ataupun bupati/walikota untuk mempertanggungjawabkan kegagalan bawahan dalam menjalankan kebijakan atau program yang telah ditetapkan dan perilaku bawahan yang tidak sesuai dengan standar hukum, kesusilaan, moralitas, dan akal sehat. Hal ini terkait dengan aspek *cause* dari pertanggungjawaban.

Penulis mencermati bahwa antara teori dan kenyataan berbanding terbalik artinya kenyataan tidak sesuai dengan teori yang dikemukakan. Penulis menilai pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta masih lemah walaupun ada beberapa yang sudah berjalan sebagai mana mestinya. Dalam kenyataannya bahwa fungsi pengawasan DPRD hanya

bersifat administratif dan politis belaka serta rekomendasi yang bersifat evaluatif saja. Sifat administratif tersebut berbentuk tahapan-tahapan dengan mengacu kepada ketentuan perundangan-undangan yang berlaku dalam hal ini pasal 185 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sedangkan pengawasan yang bersifat politis berbentuk evaluatif dimana menimbulkan tawar menawar kepentingan politik. Misalnya dalam pembahasan RAPBD tahun akan datang terjadi penambahan atau pengurangan anggaran pada setiap sektor bidang dalam penyelenggaraan pembangunan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kepala daerah tidak memiliki kewajiban mutlak untuk melaksanakan rekomendasi DPRD tersebut. Jika seandainya rekomendasi DPRD perihal LKPj dari pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010 Kepala Daerah tersebut bersifat eksekusi, maka terdapat kewajiban mutlak bagi Kepala Daerah untuk melaksanakannya dan apabila kepala daerah tidak melaksanakannya, maka DPRD mempunyai hak dan wewenang mutlak memberhentikan kepala daerah ditengah masa jabatannya

karena pertanggungjawabannya ditolak oleh DPRD sebagaimana ketika berlakunya UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>180</sup>

Setelah berlakunya UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU No.22 Tahun 1999 terjadi pergeseran kewenangan pada DPRD. Dalam menjalankan fungsinya DPRD tidak lagi berwenang meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, tetapi Kepala Daerah hanya berkewajiban memberikan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) kepada DPRD sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 27 ayat (2) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* PP No.3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Masyarakat. Namun, yang perlu diperhatikan meskipun hanya bersifat laporan, tetapi DPRD tetap berwenang meminta LKPj tersebut dalam rangka penyelenggaraan fungsi pengawasan (*control*) yang dimiliki oleh DPRD secara kelembagaan walaupun sebenarnya DPRD juga merupakan bagian dari pemerintahan daerah.<sup>181</sup>

Jika kemudian terjadi kasus penolakan terhadap LKPj Kepala Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tentang APBD Tahun Anggaran 2010 tersebut, maka secara yuridis penolakan tersebut tidak akan mempunyai

---

<sup>180</sup> Penulis menganalisis rekomendasi DPRD terkait pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010.

<sup>181</sup> Analisis penulis terhadap pemberlakuan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* PP No.3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah.

implikasi hukum terhadap Kepala Daerah. Sehingga maka perlu untuk ditinjau ulang kembali Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah tersebut.

**C. Faktor-faktor Penghambat Fungsi Pengawasan dan Upaya Tindak Lanjut DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010.**

**1. Faktor-faktor Penghambat fungsi Pengawasan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta**

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pemerintahan Daerah ialah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD, maka DPRD menjadi bagian dari Pemerintahan Daerah yang mempunyai kedudukan yang sama, karena itu pula fungsi pengawasan DPRD terhadap Kepala Daerah agak kabur, tidak langsung disebut adanya fungsi pengawasan dari DPRD.

Karena itu kondisi obyektif dan praktek selama ini DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menjalankan fungsi belum dapat berfungsi secara maksimal dan kalau ditelaah, dari hasil wawancara yang diperoleh selama melakukan penelitian di DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta banyak faktor-faktor yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun

Anggaran 2010 di antaranya ditentukan oleh faktor-faktor internal maupun eksternal sebagai berikut:<sup>182</sup>

*a. Faktor-Faktor Penghambat Aspek Internal*

1) Peraturan tata tertib DPRD

Peraturan tata tertib DPRD yang mengatur mekanisme kerja DPRD tersebut. Makin sempurna sarana dan forum yang disediakan tata tertib untuk melancarkan pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD maka makin terbuka kemungkinan DPRD melaksanakan fungsinya secara maksimal. Karena tata tertib DPRD tersebut mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dimana DPRD termasuk dalam Pemerintah Daerah bersama Gubernur, sehingga terjadi pergeseran kewenangan pada DPRD.

2) Tradisi dan sejarah

Tradisi dan sejarah DPRD secara psikologis mempengaruhi pelaksanaan fungsi DPRD itu sendiri. Kebiasaan masa lalu yang selalu menunggu petunjuk (bagi petunjuk pelaksana maupun petunjuk teknis dari pusat), perlu segera dikurangi jika tidak ingin dikatakan dihilangkan. Tradisi dan sejarah ini erat hubungannya dengan budaya politik. Tradisi atau budaya yang juga sering dipertontonkan dengan istilah 6-D yakni Datang, Duduk, Diam, Dengkur, Debat dan Duit, hal ini menimbulkan kesan citra yang buruk dimata masyarakat, ditambah

---

<sup>182</sup> Hasil wawancara dengan Kepala Biro Legislasi Kesekretariatan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Tanggal 02 Juli 2011.

lagi dengan dimana anggota DPRD bersifat pasif, menunggu dan kaku dalam melaksanakan fungsinya, Hal ini dapat berpengaruh secara negatif terhadap kinerja DPRD.

### 3) Anggaran dan fasilitas

Anggaran dan fasilitas baik itu berupa honor, kendaraan, perpustakaan, ruang sidang dan sebagainya sangat besar pengaruhnya untuk memaksimalkan tugas-tugas DPRD. Hal ini karena segala anggaran dan fasilitas tersebut diatur oleh pihak eksekutif (Pemprov DIY) dan DPRD sendiri hanya menerima apa yang telah ditetapkan oleh eksekutif belum lagi dipengaruhi persepsi masyarakat, tetapi dapat dikatakan bahwa walaupun belum maksimal anggaran fasilitas DPRD tetapi sudah lumayan.

### 4) Terbatasnya informasi

Terbatasnya informasi yang dimiliki dan diperoleh para anggota DPRD. Informasi-informasi yang relevan dalam rangka pelaksanaan fungsi dan hak-hak DPRD sangat mempengaruhi pelaksanaan fungsi dan hak-hak DPRD. Di samping terbatasnya informasi yang dimiliki anggota DPRD karena faktor kelembagaan juga keterbatasan informasi disebabkan kurang aktif atau seharusnya para anggota DPRD mengusahakan sendiri atau mencari sendiri informasi tersebut dari sumbernya di luar DPRD.

#### 5) Keberadaan Sekretariat DPRD masih belum maksimal

Hal ini disebabkan antara lain rutinitas birokrasi dan juga para pegawai sekretariat DPRD kurang menekuni tugas-tugas yang diembannya atau mungkin juga karena mereka berharap suatu saat mereka akan mendapat tempat di lembaga eksekutif. Selagi masih pegawai-pegawai sekretariat DPRD berstatus PNS yang dalam kenyataannya diperbantukan dari Pemda agaknya berpengaruh terhadap optimalisasi peran dan fungsi DPRD.

#### b. *Faktor-Faktor Penghambat Aspek Eksternal*

##### 1) Sistem Politik yang berlaku

Sistem politik yang dianut menitikberatkan pembangunan ekonomi dan stabilitas. Sehingga tidak menutup kemungkinan adanya dominasi eksekutif atau hubungan yang belum atau tidak seimbang. Jika melihat kondisi sistem politik khusus di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta belum adanya kejelasan RUU Keistimewaan Yogyakarta yang masih terbelah dalam pro pemilihan dan pro penetapan. Dalam kondisi seperti itu DPRD dalam melakukan manuver politiknya belum terlalu maksimal untuk melaksanakan fungsi pengawasannya. Maka reformasi konstitusional akan menghendaki proses politik pengawasan oleh DPRD disesuaikan dengan prinsip-prinsip menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Makin baiknya hubungan eksekutif (Pemprov DIY) dengan legislatif (DPRD Provinsi Dearah Istimewa Yogyakarta) seperti diatur dalam UU. No.



32/2004 masing-masing berperan sesuai dengan fungsinya yang mensyaratkan kepada pemisahan lembaga kekuasaan dan mengarah kepada kemandirian lembaga dan fungsi untuk lebih dapat lebih berdaya atau kapabel dalam melaksanakan fungsinya masing-masing. Hal ini dapat mendukung pelaksanaan fungsi DPRD.

## 2) Rekrutmen para anggota DPRD

Rekrutmen anggota DPRD ada yang kurang kapabel atau secara kualitas kurang, karena banyaknya “wajah-wajah baru”, jika tidak ingin dikatakan “wajah amatiran” sehingga masih gagap dan kaku dan mungkin belum memahami akan kedudukan, tugas, dan tanggungjawab lembaga legislatif. Hal ini karena pola rekrutmen anggota DPRD oleh partai politik adanya hubungan (nepotisme) atau mempunyai modal besar, kurang mempercayakan atau memberi tempat pada kader yang berkualitas, hendaknya dapat menjaring calon-calon anggota DPRD yang berkualitas sejauh mungkin dihindari penggunaan nepotisme dan bentuk-bentuk kolusi lainnya dalam menjaring calon-calon tersebut. *Recall* memang dapat dijadikan alat kontrol partai terhadap kinerja kader-kadernya yang duduk di DPRD tetapi jangan menjadi ancaman bagi anggota-anggota yang berkualitas tetapi menjadi ancaman bagi anggota-anggota yang tidak berkualitas. Dominasi fraksi hendaknya dikurangi, rekrutmen yang diutarakan di atas setidaknya-tidaknya akan mendukung pelaksanaan fungsi DPRD.

## 3) Pemberitaan dari media massa

Dengan makin banyak media massa memuat kegiatan-kegiatan DPRD semakin banyak pula rakyat mengetahui apa yang dikerjakan oleh DPRD dan sebaliknya semakin berkurang media massa memuat kegiatan-kegiatan DPRD maka semakin terbatas pengetahuan rakyat terhadap pelaksanaan fungsi DPRD. Maksudnya jangan selalu memuat berita keburukan-keburukan DPRD sehingga membentuk/menggiring opini publik bahwa DPRD itu menghabiskan uang rakyat saja, tetapi seyogyanya berita-berita DPRD mendapat tempat atau porsi yang wajar atau sama di media cetak dan elektronik.

4) Tidak adanya dukungan masyarakat

Dukungan masyarakat mempunyai korelasi atau banyak dipengaruhi oleh media massa. Makin sering media massa memuat pelaksanaan fungsi DPRD yang sesuai dengan harapan masyarakat makin besar pula perhatian rakyat terhadap DPRD yang pada gilirannya akan menumbuhkan kepercayaan rakyat terhadap DPRD sehingga rakyat akan membawa permasalahan-permasalahannya ke DPRD. Peran serta aktif masyarakat sangat diharapkan, tetapi pada dasarnya dukungan masyarakat akan mengalir dengan sendirinya yang dipengaruhi oleh kinerja DPRD sendiri.

Dengan demikian diharapkan berfungsinya DPRD secara baik menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat dan sekaligus mengurangi/menghilangkan parlemen jalanan (demonstrasi). Munculnya parlemen jalanan menandakan kurangnya dukungan rakyat terhadap DPRD.

Pelaksanaan fungsi DPRD secara optimal dapat terpenuhi secara baik, dan salah satu usaha dari komponen-komponen internal dan eksternal kurang kondusif maka akan mempengaruhi pelaksanaan fungsi DPRD.

Menyikapi pelaksanaan otonomi daerah yang mengacu kepada UU No. 32 Tahun 2004 sejauh ini belum dapat memberikan pengaruh yang berarti, sungguhpun demikian UU No. 32 Tahun 2004 ini merupakan landasan yuridis yang sarat dengan peningkatan dan pemberdayaan daerah dan legislatif daerah. Dalam kenyataannya pengaruh yang diberikan oleh UU No. 32 Tahun 2004 ini terhadap Pemerintahan Daerah khususnya bagi lembaga legislatif menunjukkan pengaruh yang positif dan hadirnya Undang-Undang tersebut dengan sendirinya (otomatis) mempengaruhi struktur pemerintahan di daerah, yang menempatkannya pada posisi sentral yang akan bersama-sama dengan pihak eksekutif untuk bermitra fungsional dalam menjalankan, mengelola lebih lanjut pemerintahan di daerah dan selanjutnya akan mengawasi pelaksanaan yang dilaksanakan oleh eksekutif.

## **2. Upaya Tindak Lanjut DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta**

Besarnya peran yang ada pada DPRD pada satu pihak dan adanya keleluasaan yang diberikan undang-undang untuk dapat menjadi anggota legislatif membawa konsepsi pada perlunya persiapan dari para anggota DPRD untuk memikul dan mengemban peran tersebut di atas. Kecenderungan yang ada banyak anggota lembaga legislatif (DPRD) hasil pemilu yang merupakan “wajah-wajah baru”, jika tidak ingin dikatakan “wajah amatiran” yang

mungkin belum memahami akan kedudukan, tugas, dan tanggungjawab lembaga legislatif.

Untuk itu hal yang mesti dilakukan adalah “Pemberdayaan dan reorientasi” kepada anggota DPRD agar mereka memahami tugas, kewajiban, wewenang dan tanggungjawabnya baik dalam hubungannya dengan Pemerintah Daerah maupun hubungannya dengan Pemerintah Pusat. Hal ini penting agar tidak ada tumpang tindih dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Kesamaan visi dan misi seluruh anggota DPRD merupakan prasyarat bagi berlangsungnya roda pemerintahan di daerah.

Kebiasaan masa lalu yang selalu menunggu petunjuk (bagi petunjuk pelaksana maupun petunjuk teknis dari pusat), perlu segera dikurangi jika tidak ingin dikatakan dihilangkan. Sudah saatnya ditumbuhkembangkan kreatifitas dari masing-masing daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sehingga tidak harus menunggu petunjuk maupun pedoman dari pemerintah pusat jika ia menghadapi suatu persoalan yang membutuhkan penanganan secara cepat. Keleluasaan untuk berkreatifitas ini tentu dengan tetap memperhatikan kelayakan yang ada, kepentingan umum dan kesulitan dan prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik (*The general principles of good government*).

Adanya kewenangan urusan pemerintahan yang begitu luas yang diberikan kepada daerah dalam rangka otonomi daerah, pada satu sisi dapat merupakan berkat namun, pada sisi lain sekaligus merupakan beban yang pada gilirannya menuntut kesiapan dari daerah untuk melaksanakannya. Artinya

daerah-daerah tidak boleh “bergembira” dulu dengan hadirnya kewenangan baru tersebut. Akan tetapi, harus berfikir dan berusaha keras agar urusan-urusan pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangga daerah itu dapat dilaksanakan dengan baik.

Beberapa aspek yang harus dipersiapkan adalah sumber daya manusia, sumber daya keuangan, sarana dan prasarana, serta organisasi dan menejemennya. Kesiapan sumber daya manusia lebih tertuju kepada pentingnya kualitas manusia pelaksana (aparatur daerah) daripada persoalan kuantitasnya. Mengingat aparatur daerah memegang peran sentral sebagai perencana, pelaksana dan sekaligus pengawas jalannya kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat, maka di masa sekarang persoalan pembinaan dan pengembangan aparatur daerah merupakan kebutuhan yang mendesak yang harus dilakukan, salah satunya dengan melakukan pembinaan melalui program pendidikan dan pelatihan, baik secara formal maupun non formal. Arah pendidikan dan pelatihan sebaiknya lebih banyak diarahkan pada sistem pengelolaan pemerintahan, yang meliputi teknis perencanaan, implementasi, dan evaluasi pembangunan daerah.

Di samping itu, untuk mendapatkan aparatur daerah yang berkualitas pada saat penerimaan (*recruitment*) perlu dilakukan secara selektif dan sistematis. Demikian juga diperlukan penggalakan sistem pengembangan staf dan pemberian kompensasi yang memadai untuk menumbuhkan motivasi kerja yang tinggi terhadap aparat daerah.

Maka dalam upaya yang dilakukan untuk mengatasi faktor-faktor yang menghambat DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menjalankan fungsi pengawasannya, DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan sistem reorientasi dan pembekalan yang harus dilakukan dengan cara berkoordinasi antara Civitas Akademik Kampus, LSM, tokoh-tokoh masyarakat dan komponen masyarakat lain yang relevan dan komponen dalam hal memboboti anggota DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Untuk lebih meningkatkan SDM anggota DPRD dalam hal ini untuk menghindari sikap skeptis masyarakat dan pandangan remeh pihak eksekutif terhadap DPRD bukanlah lahir secara mendadak, tetapi merupakan hasil proses yang cukup lama dan berkesinambungan. Demi memulihkan citra (*image*) DPRD dimata masyarakat dan dikalangan pemerintah daerah, maka tidak boleh tidak DPRD harus membenahi diri secara nyata.

Adapun cara pembenahan ini disamping pemenuhan ketentuan perundangan yang berlaku, mencakup tiga hal pokok yaitu:

- a. Asal usul dan tingkat pendidikan anggota DPRD
- b. Mekanisme kerja DPRD
- c. Komunikasi dengan pemerintah daerah dan masyarakat luas.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian-uraian yang telah dipaparkan, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Mekanisme Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010 terdiri dari :

a. Mekanisme pengawasan bersifat administratif dan politis dan pengawasan yang dilakukan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010 adalah dengan mengacu kepada ketentuan perundangan-undangan yang berlaku dalam hal ini Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

b. Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta masih lemah. Keputusan DPRD hanya berupa rekomendasi yang bersifat evaluatif saja. Kepala daerah tidak memiliki kewajiban mutlak untuk melaksanakan rekomendasi DPRD tersebut. Namun, yang

perlu diperhatikan meskipun hanya bersifat laporan, tetapi DPRD tetap berwenang meminta LKPj tentang APBD 2010 tersebut dalam rangka penyelenggaraan fungsi pengawasan (*control*) yang dimiliki oleh DPRD secara kelembagaan walaupun sebenarnya DPRD juga merupakan bagian dari pemerintahan daerah.

2. Faktor-faktor Penghambat Fungsi Pengawasan dan Upaya Tindak Lanjut DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang APBD Tahun Anggaran 2010 terdiri dari:

a. Faktor-faktor Penghambat Fungsi Pengawasan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari:

- 1) Faktor-faktor Penghambat aspek internal;
- 2) Faktor-faktor Penghambat aspek eksternal.

b. Upaya Tindak Lanjut DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu:

Dalam upaya yang dilakukan untuk mengatasi faktor-faktor yang menghambat DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menjalankan fungsi pengawasannya, DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan sistem reorientasi dan pembekalan yang harus dilakukan dengan cara berkoordinasi antara Civitas Akademik Kampus, LSM, tokoh-tokoh masyarakat dan komponen masyarakat lain yang relevan dan komponen dalam hal memboboti anggota DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.



## **B. Saran-saran**

1. Perlu adanya staf ahli untuk membantu tugas-tugas anggota dewan. Selain itu perlu diadakan reorientasi dan pembekalan secara terpadu dan terencana kepada anggota DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mengurangi kekurangan dan kelemahan kinerja anggota DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menjalankan fungsi pengawasannya.
2. Supaya dilakukan terus-menerus upaya-upaya pemberdayaan daerah sesuai dengan semangat reformasi yang intinya adalah demokratisasi bukan semangat euphoria reformasi dan tuntutan membantu peran pemerintah dalam peningkatan pendidikan politik rakyat (*schooling society*) dan pencerahan (*enlightenment*) terhadap hak-hak politik rakyat.
3. Satu hal yang paling penting adalah harus disadari bahwa menjalankan fungsi legislasi dan pengawasan sebagai anggota DPRD berarti sebagai wakil rakyat yang diberi amanah oleh rakyat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya sehingga dituntut integritas moral yang tinggi dan luhur dan hal ini tidak dapat diukur dengan kriteria-kriteria rasional. Hal ini hanya dapat diukur dan diseleksi oleh rakyat pemilihnya dengan ukuran hati nurani rakyat itu sendiri.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-buku

- Aa Nurdiaman, "*Pendidikan Kewarganegaraan: Kecakapan Berbangsa dan Bernegara*, PT. Grafindo Media Pratama, 1999.
- Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Cetakan Pertama, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.
- Aidul Fitriadi Azhari, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*, Cetakan Pertama, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2000.
- Aim Abdulkarim, *Pendidikan Kewarganegaraan: Membangun Warga Negara yang Demokratis*, PT Grafindo Media Pratama. 1998.
- Alfitra Salam, *Menimbang Kembali Kebijakan Otonomi Daerah*, dalam Syamsudin Haris *Desentralisasi & Otonomi Daerah (Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah)*, Jakarta: LIPI Press, 2005.
- Ali Faried, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Raja Grafindo Persada. Jakarta. 1995.
- Amrah Muslimin, *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1978*, Djambatan, Jakarta, 1960.
- \_\_\_\_\_, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1978.
- Andrew Heywood, *Politics*, Palgrave, London 2002. P224 dalam Joko Isnanto, *Pengantar Ilmu Politik*, Pustaka Magistra, Semarang, 2009.
- Anton M. Moeliono, dkk., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1995.
- Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung, 1985.
- \_\_\_\_\_, *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, Mandar Maju, Bandung, 1991.
- Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Cetakan Pertama, Rajawali, Jakarta, 2001.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994.

- \_\_\_\_\_, Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, LPPM, Universitas Islam Bandung, Bandung, 1995.
- Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah dan Pengembangan SDM Aparatur Pemerintah daerah dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003.
- Bintan R Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Cetakan Pertama, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988.
- Bernard Rosen, *Holding Government Bureaucracies Accountable*, 3<sup>rd</sup> Edition, Praeger Publishers Westport, USA, 1998.
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Andi Offset, 2003.
- Calvin G Makenzie, *American Government: Politics and Public Policy*. Random House, New York, 1986.
- Constanijn A.J.M. Kortmann & Paul P.T. Bovend Eert, *Dutch Constitutional Law*, The Haque, Kluwer Law Int, 2000.
- Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, Edisi Revisi, Yogyakarta: UPP AMP YKPN, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Ketatanegaraan Indonesia; Perspektif Konstitusional*, Cetakan Pertama, Total Media, Yogyakarta, 2009.
- D.J.Elzinga, "De Democratische Rechtsstaat Als Ontwikkeling Perspectief", dalam Scheltema (ed.), *De Rechtsstaat Herdacht*, W.E.J.Tjeenk Willink, Zwolle, 1989.
- E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT. Ikhtiar Baru, Jakarta, 1990.
- Frans Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta: Gramedia, 1997.
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, 2005.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (terjemahan), Gramedia, Jakarta. 2006.
- Harris G. Warren at all, *Our Democracy at Work*, Printice Hall, Inc., Englewood Cliffs, USA, 1963.
- Hendarmin Ranadireksa, *Visi Bernegara; Arsitektur Konstitusi Demokratik; Mengapa Ada Negara yang Gagal Melaksanakan Demokrasi*, Cetakan Pertama, Fokusmedia, 2007.

- Irawan Soejito, *Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Jakarta: Bina aksara, 1983.
- Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, Jakarta: The Habibie Center, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan Kedua, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.
- \_\_\_\_\_, *Perihal Undang-Undang*, Cetakan Pertama, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010.
- John M. Cohen dan Stephen B. Peterson, *Administrative Decentralization*, Kumarian Press, USA, 1999.
- Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bina Aksara, Jakarta, 1992.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004.
- Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Bandung: Eresco, 1987.
- Kranenburg, *Algemene Staatsleer*, Willink & Zoon, 1955.
- K Peter Elsinger dkk, *American Politics: The People and The Polity*, Little Brown, Boston, 1982.
- Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Pertama, LP3ES, Jakarta, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Pertama, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Cetakan Pertama, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- Muchsan, *Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberti, Yogyakarta, 1996.
- Mustaqiem dkk, *Pedoman Penyusunan Tugas Akhir (Skripsi, Legal Memorandum & Studi Kasus Hukum)*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2008.
- M. Nasroen, *Soal Pembentukan Daerah Otonom dan Tingkatan Daerah Otonom*, Endang, Jakarta, 1954.
- M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Bandung: Alumni, 1983.

- Mr. H. Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Attribusi dan Implementasinya di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 1999.
- Naniek Suhardi, *Sosiologi Hukum*, Media Bina Tama, Jakarta, 2005.
- Noer Fauzi dan R.Yando Zakaria, *Mensiasati Otonomi Daerah*, Konsorsium Pembaruan Agraria bekerja sama dengan INSIST Press, Yogyakarta, 2000.
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah; Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, Bandung, 2009.
- Padmo Wahyono, *Negara Republik Indonesia*, Jakarta: CV. Rajawali Press, 1986.
- Paimin Napitupulu, *Peran dan Pertanggungjawaban Dewan Perwakilan Rakyat; Kajian Di DPRD Propinsi DKI Jakarta*, Cetakan Ke-1, Alimni, Bandung, 2005.
- Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Edisi Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Prabawa Utama, *Pemerintahan di Daerah*, Cetakan Pertama, Indo Hill-Co, 1991.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007.
- R.G.Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- R.M.A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- R.Tresna, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*, Dibya, Bandung, (tanpa tahun).
- Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Penerjemah Asril Marjohan, Cetakan Kedua, Jakarta: Pustaka Utama Grafitri, 1995.
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Perkembangan Pemerintahan Di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1983.
- Sudono Syueb, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah; Sejak Kemerdekaan Sampai Era Reformasi*, Cetakan Pertama, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008.

- Sujanto, *Beberapa Pengertian Di Bidang Pengawasan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- \_\_\_\_\_, *Aspek-aspek Pengawasan Di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Sinar Grafika, 1994.
- Syakrani dan Syahriani, *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, dalam Paradigma Baru Otonomi Daerah*, P2p-LIPI, Jakarta, 2001.
- Syaikani HR dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Cetakan Kedelapan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar Bekerjasama PUSKAP (Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan), 2009.
- SF. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- S. Prayudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kesepuluh, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995.
- S.N. Jha dan P.C. Mathur, *Decentralization and Local Politics*, 1<sup>st</sup> Published, Sage Publications India Ltd., New Delhi, 1999.
- Timur Mahardika, *Tarik Ulur Relasi Pusat-Daerah: Perkembangan Pemerintahan Daerah dan Catatan Kritis*, Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 2000.
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia (1)*, Gunung Agung, Jakarta, 1967.
- United State Information Agency, *What is Democracy*, 1999.
- Van Kepmen, *Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia*, PT. Pradya Paramita, Jakarta, 1976.
- Van der Pot en Donner, *Hanboek het Nederlandse Staatsrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989.
- Victor M. Situmarang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintahan*, Jakarta: Rinika Cipta, 1994.
- Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Keempat, Djambatan, Jakarta, 1960.
- Y.W. Sunindhia, *Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.

## **Jurnal, Makalah, dan lain-lain**

Bagir Manan, *Dasar dan Dimensi Politik Otonomi dan UU No. 22 Tahun 1999*, Makalah, Bandung, 1999.

Biro Hukum: Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Di akses pada tanggal 14 Januari 2011.

\_\_\_\_\_, "Beberapa Hal di Sekitar Otonomi Daerah Sebagai Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan", Majalah Padjadjaran Jilid V, Bandung: Bina Cipta, 1974.

Benyamin Hoessein, "Restrukturisasi Pemerintahan Daerah dalam Rangka Meningkatkan Pembangunan Lokalitas", Makalah pada Seminar Kebijakan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Rangka Restrukturisasi Perekonomian Nasional dan Otonomi Daerah Juni 2001.

H.M.Laica Marzuki, "Hukum dan Pembangunan Daerah Otonom", Kertas Kerja PSKMP-LPPM UNHAS Makassar 18 Nopember 1999.

Ichlasul Amal, *Pemberdayaan DPR dalam Upaya Demokratis*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1995.

Hasil wawancara dengan Kepala Biro Legislasi Kesekretariatan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Tanggal 02 Juli 2011.

## **Tesis dan Disertasi**

Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990.

Ni'matul Huda, *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah Antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Disertasi, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2009.

## **Peraturan Perundang-Undangan**

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebelum Amandemen.

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Setelah Amandemen.

UU No.1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah.

UU No.22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.

UU Negara Indonesia Timur (UU NIT) No.44 Tahun 1950.

UU No.1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Penpres No.6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah.

UU No.18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah.

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

UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Daerah.

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2010.

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.



## *Website*

Bambang Purwoko, *Otonomi Daerah dan Implementasi Good Governance*, artikel dalam, [www.bpurwoko.staf.ugm.ac.id](http://www.bpurwoko.staf.ugm.ac.id), diakses bulan Desember 2009.

<http://caturw.blog.uns.ac.id/2010/02/09/hubungan-pemerintah-daerah-dan-dprd/>, diakses Tanggal 14/06/2010.

Toto Sugiarto, <http://basisme1484.wordpress.com/2009/12/10/supremasi-hukum-demokrasi-dan-ham-terhadap-pelaksanaan-otonomi-daerah/>, diakses Tanggal 11/10/2010.

M. Satria, *Implementasi Undang-Undang Pemerintahan Daerah serta Prinsip-Prinsip Good Governance oleh Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Hak Otonomi*, artikel dalam

<http://jurnal.unhalu.ac.id/download/satria/IMPLEMENTASI%20UNDANG-UNDANG%20PEMERINTAHAN%20DAERAH%20SERTA%20PRINSIP-PRINSIP.pdf>, diakses Tanggal 25/10/2010.

Tanpa pengarang, *Pengawasan DPRD Terhadap Pelayanan Publik*, terdapat dalam, <http://www.lgsp.or.id/publication/index.cfm?fuseaction=throwpub&ID=484>. Diakses tanggal 21 Juni 2011.

Yuswanto, *Politik Hukum Otonomi Daerah*, dalam <http://blog.unila.ac.id/pdih/files/2009/06/hukum-tata-pemerintahan-dan-pelayanan-publik-6.pdf>, diakses tanggal 27/06/2011.

<http://jurnal-politik.blogspot.com/2009/02/kebijakan-otonomi-daerah-era-reformasi.html>, diakses tanggal 09/11/2009.