

**PERANAN DPRD SEBAGAI LEMBAGA LEGISLATIF DAERAH
DALAM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH
DI KABUPATEN PACITAN PROPINSI JAWA TIMUR**

T E S I S



OLEH :

**Nama Mhs. : W A R I T O, S.H.
No. Pokok Mhs. : 02 M 0046
BKU : HTN**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada hari Sabtu, 24 Oktober 2015**

**PROGRAM STUDI MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2015**



**PERANAN DPRD SEBAGAI LEMBAGA LEGISLATIF DAERAH
DALAM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH
DI KABUPATEN PACITAN PROPINSI JAWA TIMUR**

OLEH :

Nama Mhs. : W A R I T O, S.H.
No. Pokok Mhs. : 02 M 0046
BKU : HTN

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada hari Sabtu, 24 Oktober 2015**

Pembimbing

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

Yogyakarta, 24 Oktober 2015

Anggota Penguji

1. Dr. Syaifuldin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 24 Oktober 2015

2. Dr. Muntoha, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 24 Oktober 2015

**Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia**



Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Dengan ini saya, Warito, S.H., menyatakan bahwa Karya Ilmiah/Tesis ini adalah asli hasil karya saya sendiri dan Karya Ilmiah ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar Magister (S2) dari Universitas Islam Indonesia Yogyakarta atau Perguruan Tinggi lain.

Semua informasi yang dimuat dalam Karya Ilmiah ini yang berasal dari penulis lain baik yang dipublikasikan atau tidak, saya kutip dengan mencantumkan nama sumber penulis secara benar dan semua isi Karya Ilmiah/Tesis ini sepenuhnya menjadi tanggungjawab saya sebagai penulis.

Yogyakarta, Oktober 2015

Penulis,

WARITO, SH

NIM. 02 M 0046

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

"Barang siapa yang menghendaki kehidupan dunia maka wajib baginya memiliki ilmu, dan barang siapa yang menghendaki kehidupan Akherat, maka wajib baginya memiliki ilmu, dan barang siapa menghendaki keduanya maka wajib baginya memiliki ilmu". (HR. Turmudzi)

TESIS INI KUPERSEMBAHKAN UNTUK :

Ibuku tercinta serta adik-adiku
yang memberikan
perhatian dan
supportnya untuk
penyelesaian Tesis
ini.

Istriku (Sulistaningsih) dan ke
dua anaku Mochammad Iqbal
Fahrudin beserta istri (Alvina
Nur Fadhillah)

dan Nasrullah Lukman Hakim
Fahrudin yang selalu memberikan

perhatian dan dukungan terhadap penyelesaian karya ilmiah ini.

KATA PENGANTAR

Segala Puji dan syukur hanyalah kami panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, Allah SWT., atas limpahan rahmat, taufiq, dan hidayah serta atas lindungan dan bimbingan-Nya semata sehingga kami dapat menyelesaikan tesis ini. Sholawat dan salam mudah-mudahan selalu dilimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW., beserta keluarga dan para pengikutnya yang telah memberikan keteladanan hidup bagi seluruh umat manusia di dunia ini. Selanjutnya kami menghaturkan ucapan terima kasih kepada:

1. Program Pasca sarjana Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta.
2. Alm. Prof. Dr. Dahlan Thaif, SH., MSi.
3. Dr. Nikmatul Huda, selaku pembimbing.
4. Rekan-rekan seangkatan dan sealmamater serta rekan-rekan sekerja yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Kepada istriku Sulistyaningsih dan anak-anaku Mochammad Iqbal Fahrudin serta Nasrullah Lukman Hakim Fahrudin yang dengan sabar dan selalu mendorong saya untuk menyelesaikan tesis ini. Untuk itu atas kerelaannya mendukung saya selama masa studi dan penyelesaian tesis yang dengan penuh ketabahan, kasabaran dan kesetiaan serta keikhlasan saya mengucapkan terima kasih.

Khusus kepada Bapak H. Daru beserta istri dan keluarga mas Hestu Unggul, SH., MH., di Keparakan Kidul, Yogyakarta yang selalu memberikan *support* dan dukungan kepada saya

untuk penyelesaian tesis ini. Atas dorongannya, penulis dengan tertatih-tatih akhirnya dapat menyelesaikan tesis ini.

Penulis sangat menyadari bahwa tesis ini masih terdapat banyak kekurangannya, untuk itu kami terbuka menerima kritik dan saran untuk perbaikan serta penyempurnaannya.

Akhimya kepada semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini semoga amalnya diterima oleh Tuhan Yang Maha Esa. Amin!

Yogyakarta,.....Oktober 2015

W A R I T O

ABSTRAK

Bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan visi dan misi penyelenggaraan sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar 1945, maka pemerintah mengganti UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, yang mana UU No, 22 Tahun 1999 sebelum menggantikan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Dengan UU No 32 Tahun 2004, pemerintah daerah diharapkan mampu menterjemahkan visi dan misi dimaksud, karena pemerintah daerah berada dan langsung berhadapan dengan masyarakat, sehingga daerah tahu persis apa yang menjadi kebutuhan masyarakat di daerah.

Untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah dan tanggung jawab mewujudkan kesejahteraan masyarakat, UU No. 32 Tahun 2004 telah menyebutkan

bahwa yang dimaksud pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini bermakna bahwa DPRD memiliki tanggung jawab yang sama dengan Kepala Daerah untuk mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang Undang nomor 32 tentang Pemerintahan Daerah. Karena itu, relasi kemitraan antara DPRD dengan Kepala Daerah merupakan prasyarat mutlak dalam proses berpemerintahan yang baik dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Dalam perspektif penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana tersebut di atas maka sejauh mana implementasi peran dan tanggung jawab DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah dalam mewujudkan visi dan misi pemerintah di Kabupaten Pacitan. Dengan latar belakang dimaksud, penulis melakukan penelitian dengan judul *Peranan DPRD Sebagai Lembaga Legislatif Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Kabupaten Pacitan Jawa Timur.*

Dari pelaksanaan penelitian diperoleh hasil, bahwa peran DPRD Kabupaten Pacitan dalam penyelenggaraan otonomi daerah pada periode 2009 – 2014 pada dasarnya tidak ada hal yang istimewa dalam menjalankan fungsinya selaku unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Artinya dari sisi fungsi legislatif daerah belum menghasilkan produk peraturan Daerah yang berasal dari inisiasi DPRD, dari sejumlah

peoduk Peraturan daerah selama kurun waktu 2009 – 2014 semuanya beasal dari eksekutif. Sedangkan peran yang lain selama tahun 2009 – 2014 berjalan sesuai dengan mekanisme yang ada sebagaimana peraturan tata tertib DPRD Kabupaten Pacitan Nomor 7 Tahun 2010 tentang Tata Tertip DPRD Kabupaten Pacitan. Peran dan fungsi DPRD dapat optimal apabila didukung dengan sumber daya manusia yang cukup dan punya komitmen yang tinggi, bahwa mereka adalah sebagai wakil rakyat dan berupaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang diwakilinya.

Kata kunci : *SDM DPRD dan komitmen yang tinggi sebagai wakil rakyat.*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	vii
ABSTRAK	ix
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR TABEL	xv
BAB I	1
P ENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	12
D. Kerangka Teori	13
E. Metode Penelitian	23
1. Obyek Penelitian	23
2. Lokasi Penelitian	23
3. Metode Pendekatan Masalah	23
4. Sumber Data	23
5. Teknik Pengumpulan Data	24
6. Analisis Data	24
F. Sistematika Penulisan	24
BAB II	26

PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN PACITAN	26
A. Sejarah Pacitan	26
B. Susunan Pemerintahan Daerah	28
C. Mekanisme Pengawasan	33
D. Kedudukan Eksekutif Dan Legislatif	43
BAB III	56
GAMBARAN UMUM KABUPATEN PACITAN	56
A. Kondisi Geografis	56
B. Kondisi Sosial Budaya	66
C. Administrasi Pemerintahan	76
BAB IV	82
PERANAN DAN FUNGSI DPRD DALAM PERSPEKTIF	82
MENYELENGGARAKAN PEMERINTAHAN DAERAH	82
A. Peranan Legislatif	82
B. Fungsi Pengawasan	95
C. Fungsi Sebagai Wakil Rakyat	108
D. Fungsi Anggaran	117
BAB V	127
PENUTUP	127
A. Kesimpulan	127
B. Saran	128
DAFTAR PUSTAKA	130
LAMPIRAN	

- A. Bagan Organisasi Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Pacitan
- B. Perda No.19 Tahun 2007 tentang Organisasi Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD Kabupaten Pacitan

DAFTAR TABEL

Tabel 1 : Luas Wilayah Kabupaten Pacitan	58
Tabel 2 : Luas Wilayah Kabupaten Pacitan Dari Kemiringan	63
Tabel 3 : Jumlah Penduduk, Rata-rata Penduduk per Desa, Kepadatan Penduduk, dan Laju Pertumbuhan Penduduk Kabupaten Pacitan 10 Tahun Terakhir	67
Tabel 4 : Jumlah Penduduk Kabupaten Pacitan Selama 7 Tahun	68
Tabel 5 : Sebaran distribusi jumlah penduduk Kabupaten Pacitan	70
Tabel 6 : Kemampuan Fiskal Kabupaten Pacitan	71
Tabel 7 : Daftar Pendidikan Swasta dan Negeri	73
Tabel 8 : Jumlah Penduduk Miskin per Kecamatan	74
Tabel 9 : Jumlah KK per Kecamatan dan Rata-rata KK per Kecamatan	75
Tabel 10 : Daftar Peraturan Daerah Kabupaten Pacitan Periode Tahun 2009 – 2014	84

BAB I

P ENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Praktek penyelenggaraan pemerintah daerah secara historis sebenarnya telah dimulai sejak zaman pemerintahan Hindia Belanda, bukan sejak kemerdekaan 17 Agustus 1945. Dalam rangka mewujudkan kepentingan pemerintahan kolonial, maka melalui kebijakan politik etis, pemerintah daerah dibentuk pada saat itu. Menurut Soetandyo Wignjosoebroto bahwa: “pada masa ini politik etis lebih didominasi oleh pemikiran-pemikiran yang realisasinya dalam wujud tindakan-tindakan politik untuk menyiapkan hidup kenegaraan masyarakat Hindia Belanda dikemudian hari, suatu pemerintahan sendiri yang disebut dengan *zelf bestuur...*”¹

Sejarah pembentukan pemerintahan daerah di Indonesia telah menunjukkan perkembangan yang signifikan, baik sejak zaman Hindia Belanda maupun setelah zaman kemerdekaan hingga era reformasi ini. Karsil mengelompokkan ada 9 (Sembilan) babak, yaitu:

- (1) Masa sebelum zaman kemerdekaan Indonesia, yang mencakup: a) tata pemerintahan daerah berdasarkan Regering Reglement (RR) tahun 1854, b) tata pemerintahan daerah berdasarkan Indische Staatsregeling 1925, dan c) tata pemerintahan daerah pada masa pendudukan Jepang.
- (2) Masa UU No. 1 Tahun 1945,
- (3) Masa UU No. 22 Tahun 1948,
- (4) Masa UU Negara

¹ Soeta ndyo Wi gnj os oebroto, *Dari Huku m Kolonial ke Hukum Nasional, Dinamika Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Ja ka rta : Ra j a Gra fi ndo Pers a da, 1995, hl m. 118.

Indonesia Timur No. 44 Tahun 1950, (5) Masa UU No. 1 Tahun 1957, (6) Masa Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959, (7) Masa UU No. 18 Tahun 1965, (8) Masa UU No. 5 Tahun 1974 dan (9) Masa UU No. 22 Tahun 1999.²

Akan tetapi, sejak tahun 2004 telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 12 Tahun 2008 dan saat telah diganti lagi dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Secara politis dikeluarkannya peraturan perundang-undangan ini adalah sejalan dengan silih bergantinya konstitusi negara Indonesia, yakni mengikuti roh amandemen UUD 1945 yang telah mengalami empat kali perubahan. Sehingga peraturan perundang-undangan organik (sebagai peraturan pelaksana UUD) yang mengatur sistem pemerintahan di daerah (pemerintah daerah) adalah sesuai dengan isi dan jiwa konstitusi yang berlaku di Indonesia.

Sejak proklamasi kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, bangsa dan negara Indonesia telah mengalami tiga kali pergantian konstitusi, yaitu Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945), Konstitusi RIS Tahun 1949, UUDS 1950, kemudian kembali lagi kepada UUD 1945 yang kemudian diamandemen sebanyak empat kali.

Dalam perjalanan sejarah penyelenggaraan pemerintahan daerah dari masa ke masa dapat dikatakan bahwa pada masa kolonial Belanda dengan RR 1854, kebijaksanaan Staaten General (Parlemen Kerajaan Belanda) adalah diarahkan dalam rangka mengendalikan pemerintahan jajahan di Indonesia. Pemerintahan disusun secara sentralistik (sistem pemerintahan yang dipusatkan). Hal demikian tidak lepas dari politik kolonial Belanda untuk memaksimalkan produksi tanah jajahan guna mencukupi kebutuhan di dalam negeri Pemerintah Belanda. Di samping itu, sentralistik pemerintahan juga dimaksudkan untuk mengendalikan kekuasaan.

² C.S.T. Kansil dan Christin S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia, Hukum Administrasi Daerah*, Jakarta, Sinar Grafika, 2000, hal. 18

Pendapat lain menyatakan: “dalam konteks kebijakan politik etik tersebut, terdapat pandangan lain yang mengatakan bahwa kebijakan pembentukan pemerintahan daerah oleh pemerintah kolonial ini bukan semata-mata untuk meningkatkan kapasitas politik masyarakat setempat, apalagi untuk kepentingan pengembangan demokrasi sebagaimana menjadi argumen kontemporer bagi perlunya penyelenggaraan pemerintahan daerah”³. Lebih lanjut mereka mengatakan, bahwa: “...kebijaksanaan desentralisasi didorong oleh komitmen politik etis pemerintah kolonial, namun dalam kenyataannya penyelenggaraan pemerintahan daerah bukan untuk memajukan masyarakat setempat, tetapi lebih merupakan perwujudan keinginan pemerintah kolonial guna mengeksploitasi wilayah jajahan”⁴. Pendapat senada juga dikemukakan oleh The Liang Gie, “yang mengatakan bahwa reglement (staatsblaad 1855 No. 5) yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan kolonial tidak mengenal desentralisasi”⁵.

Rancangan Undang-Undang desentralisasi pertama kali dibuat tahun 1893, yakni ketika Menteri Van Dedem mengajukannya kepada Tweede Kamer dari Staten General. Berdasarkan usul menteri Idenburg (setelah terjadinya perundangan tidak kurang dari 10 tahun sejak diusulkannya rancangan Undang-Undang tahun 1893), maka pada tahun 1903 Pasal 68 RR berhasil diadakan perubahan. Sebelum tahun 1903 daerah Hindia Belanda dibagi atas daerah-daerah administratif yang dinamakan Gewest, Afdeling, Onderafdeling, District dan Onderdistrikt. Dengan Undang-Undang Desentralisasi tanggal 23 Juli 1903 (stbl 1903 No. 329 Decentraisiwet) telah diadakan perubahan terhadap Pasal 68 RR (yang mengatur pembagian wilayah Hindia Belanda atas Gewesten dan Gedeelten van Gewesten dengan menambah tiga pasal baru (yaitu Pasal 68a, 68b dan 68c). Berdasarkan pasal-pasal baru tersebut memungkinkan untuk diadakannya dewan-

³HR Syaukani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2000, hlm. 49.

⁴*Ibid.*

⁵*Ibid*

dewan perwakilan rakyat lokal. Dewan ini diberi hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga wilayahnya masing-masing. Namun dalam proses pelaksanaannya desentralisasi yang diberikan kepada dewan-dewan perwakilan rakyat lokal ini tidak memuaskan, maka dengan Undang-Undang tanggal 6 Februari 1922 (stbl. 1922 No. 216), sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah diubah menjadi dekonsentrasi dan desentralisasi kekuasaan secara besar-besaran.

Pemerintah daerah yang dibentuk berdasarkan UUD 1945, di dalam Pasal 18 menyatakan: “pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Dalam penjelasan autentik (resmi) UUD 1945, ketentuan Pasal 18 tersebut diberikan penjelasan sebagai berikut:

1. Oleh karena negara Indonesia itu suatu “eenheidstaat” (negara kesatuan), maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat “staat” juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (streek dan locale rechtsgemeenschappen) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.
2. Dalam teritori negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 “Zelf bestuurende landschappen” dan “Volks gemeenschappen”, seperti desa di Jawa dan Bali, Negeri di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara

Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut.

Selanjutnya keberadaan pemerintahan daerah berdasarkan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 amandemen dinyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”. Sedangkan ketentuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai perwujudan dari sila keempat Pancasila, ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (3), yaitu: “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”. Mengenai pimpinan pemerintahan, pada ayat (4) ditegaskan: “Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Dengan demikian, jelas bahwa di dalam pemerintah daerah terdapat dua lembaga daerah yakni Badan Eksekutif yang dipimpin oleh Kepala Daerah dan Badan Legislatif yang dilaksanakan oleh DPRD. Namun di dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar hukum pelaksanaannya, nampak bahwa hubungan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif *selalu terjadi tarik menarik di dalam melaksanakan peran dan fungsinya masing-masing.*

Tarik menarik peran dan fungsi antara kedua lembaga tersebut apabila diperhatikan adalah sejalan dengan dinamika penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan kepentingan pemerintah pusat. Kondisi ini terjadi hingga sekarang, sehingga praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, bahwa yang disebut pemerintah daerah, adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain, sebagai Badan Eksekutif Daerah. Sedangkan keberadaan Kepala Daerah adalah berkedudukan sebagai Badan Eksekutif, dan Dewan Perwakilan Daerah adalah berkedudukan sebagai Badan Legislatif. Dengan demikian DPRD sebagai badan legislatif daerah kedudukannya bukan merupakan bagian dari pemerintah daerah.

Kepala daerah beserta perangkat daerah di satu sisi berkedudukan selaku Badan Eksekutif dan DPRD di sisi lain berkedudukan sebagai Badan Legislatif Daerah. Di dalam kedudukannya masing-masing kedua badan tersebut adalah sama tinggi, namun masing-masing memimpin bidangnya sesuai dengan kewenangannya, yaitu Kepala Daerah memimpin Badan Eksekutif dan DPRD bergerak di dalam legislatif. Lain halnya dengan kedudukan Pemerintah Daerah menurut UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah, bahwa yang disebut Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah (psl. 13 ayat (1)), yaitu "Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah". Kontruksi demikian, Nampak bahwa pembuat UU berkehendak agar kedua lembaga daerah tersebut terjadi hubungan kerja sama yang yang sinergis untuk mencapai tertib pemerintahan di daerah. Kepala Daerah beserta perangkat daerah di satu sisi berkedudukan sebagai Badan Eksekutif dan DPRD di sisi lain berkedudukan sebagai Badan Legislatif Daerah, yang mana dalam kedudukan masing-masing ke dua badan dimaksud sama tinggi, yang masing-masing memimpin bidangnya sesuai dengan kewenangannya, Kepala Daerah memimpin Badan Eksekutif Daerah dan DPRD bergerak di dalam bidang Legislatif.

Memperhatikan keberadaan kedua lembaga pemerintah daerah tersebut, apabila dicermati dari kondisi tarik menarik peran dan fungsi yang dimaksud, barangkali dapat dikatakan bahwa praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia sampai saat ini masih mencari bentuk. Mulai dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan berturut-turut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan saat ini telah diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014, hal ini menandakan bahwa praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah di Indonesia dapat dikatakan belum ada kemapanan atau belum sesuai dengan kehendak bangsa, yakni terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam kerangka NKRI.

Dalam nuansa paradigma baru otonomi daerah sebagaimana dikedepankan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, ditekankan bahwa tujuan pemberian otonomi adalah untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat daerah yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam rangka terselenggaranya pemerintahan yang baik yang merupakan prasyarat bagi setiap pemerintah untuk mewujudkan aspirasi masyarakat, dan

mencapai tujuan serta cita-cita bangsa dan negara, maka diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggung jawaban yang tepat, jelas dan legitimasi, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna dan berhasil guna. Konsep *good governance*⁶ di Indonesia berawal dari semangat reformasi yang telah mewarnai pendayagunaan aparatur negara dengan tuntutan untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan dengan prinsip-prinsip *good governance*. Di samping itu, juga adanya tuntutan masyarakat agar pemerintah memberikan perhatian yang sungguh-sungguh dalam menanggulangi korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), sehingga tercipta pemerintahan yang bersih dan mampu menyediakan *public goods and service* sebagaimana harapan seluruh masyarakat. Sedangkan pengertian *good governance* yang dimaksud dalam hal ini merupakan suatu proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service* disebut *governance* (pemerintah atau pemerintahan), sedangkan praktek terbaiknya disebut *good governance* (pemerintahan yang baik)⁷.

Di dalam kondisi penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kedudukan DPRD menjadi

⁶ Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang baik) Dalam Rangka Otonomi Otonomi Daerah, Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*, Mandar Maju, Bandung, hal v.

⁷ *Ibid*, hal 2

sangat penting dan sangat menentukan di dalam memberi warna perjalanan penyelenggaraan pemerintah daerah. Perubahan sosial dan dinamika pemerintahan yang terjadi di daerah-daerah seringkali melahirkan fenomena-fenomena yang menarik dan unik serta merangsang untuk direnungkan kembali tentang makna demokrasi. Fenomena tersebut merupakan efek dari proses reformasi atau refleksi tegaknya demokrasi. Di samping itu dengan pelaksanaan otonomi daerah juga telah membawa pergeseran baru tempat bernaungnya politik pada tingkat local, sebab dari eksekutif atau birokrasi ke arah legislatif. Daerah. Oleh sebab itu, salah satu implikasi dari otonomi daerah ini ada suatu keharusan bagi DPRD untuk menampung aspirasi masyarakat di daerah dan kemudian menyuarakan kembali kepada eksekutif.

DPRD sebagai representatif rakyat memiliki kewenangan yang cukup besar dalam mempengaruhi dan memutuskan kebijakan daerah. Karena itu perannya dalam rangka menyerap aspirasi dan memperjuangkan kepentingan masyarakat adalah menjadi harapan seluruh masyarakat. Di samping itu hak dan kewenangan serta fungsi kontrol yang ada pada DPRD perlu diefektifkan.

Fungsi DPRD sebagai badan legislatif sesuai dengan pergeseran peran sebagaimana di muka, justru menjadi polemik publik dan dipertanyakan tentang keberadaan DPRD. Fungsi DPRD sebagai badan legislasi dan pengawas bergeser menjadi lembaga fungsional (missal pengawasan atas pelaksanaan proyek-proyek sebagai aplikasi dari APBD) yang bersifat tahunan.

Gambaran kondisi demikian nampaknya banyak faktor yang mempengaruhi, antara lain peraturan yang melandasi bekerjanya DPRD itu sendiri maupun SDM dari para anggota. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah memberikan ruang yang cukup luas kepada DPRD dalam hal wewenang, hak dan kewajibannya. Seiring dengan diberikannya ruang yang cukup luas atas fungsi DPRD tersebut, terjadi perubahan desain politik local yang sangat besar, yakni penguatan fungsi DPRD dalam proses pengambilan kebijakan dalam pelaksanaan pemerintah di daerah.

Agar DPRD dapat melaksanakan fungsinya, maka diberikan hak-hak yang melekat, yaitu hak anggaran, hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota, hak meminta keterangan, hak mengadakan perubahan, hak mengajukan pernyataan pendapat, hak prakarsa dan hak penyelidikan. Dalam kapasitasnya sebagai badan legislator, maka DPRD mempunyai hak prakarsa untuk membuat peraturan daerah dan atau hak mengadakan perubahan peraturan. Namun dalam praktek fungsi legislator tidak pernah dijalankan sebagaimana mestinya. Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah prakarsa atau inisiatif ini tidak pernah dilaksanakan. Hal ini apabila disimak secara mendalam adalah sangat beralasan sebab keberadaan DPRD merupakan unsur pemerintah daerah.

Adanya penguatan peran dan fungsi DPRD di dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah sangat terasa, baik di kabupaten maupun kota, tidak terkecuali di Kabupaten Pacitan sendiri sebagai salah satu dari tiga puluh delapan kabupaten dan kota di provinsi Jawa Timur yang terletak di ujung Jawa Timur

bagian Barat Daya yang berbatasan langsung dengan Kabupaten Wonogiri provinsi Jawa Tengah. Fenomena menguatnya peran dan fungsi DPRD sebagaimana dibangaun oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, di samping menjadi tantangan bagi DPRD sendiri. Oleh karena itu, mampukah DPRD melaksanakan tugas, peran dan fungsinya sebagai badan legislative daerah.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai peranan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah dalam perspektif penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Pacitan. Hasil penelitian akan digunakan sebagai bahan kajian dalam perumusan revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan kewajiban penulis sebagai akhir dari studi di Magister Hukum.

B. Rumusan Masalah

Uraian tersebut di atas, dan seiring dengan tema dari penelitian ini ada beberapa permasalahan yang muncul ke permukaan terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang saat ini telah diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014. Selanjutnya berangkat dari program kerja yang harus dijalankan pemerintahan daerah sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka rumusan masalah yang muncul dari masalah sebagaimana diuraikan di atas adalah:

1. Bagaimanakah hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam kaitannya dengan peran yang dimiliki DPRD dalam kerangka otonomi daerah pada periode 2009 – 2014?
2. Bagaimana peran dan fungsi yang dijalankan oleh DPRD periode 2009 – 2014 dalam kerangka otonomi daerah?

C. Tujuan Penelitian

Perkembangan kehidupan masyarakat pada saat ini membawa peran dan fungsi DPRD yang seharusnya melakukan apa yang telah ditentukan dalam Undang-Undang, tetapi telah menyimpang dan keluar dari norma, etika dan moral lembaga yang terhormat. Pada saat ini banyak dari kalangan anggota DPRD telah menjadi pemberitaan media massa, baik media cetak maupun media elektronik. Praktek korupsi sampai pada arogansi anggota DPRD muncul ke permukaan, sehingga menyebabkan ketidakpuasan masyarakat terhadap pelaksanaan fungsi DPRD yang harus dilakukan.

Dalam konteks permasalahan yang dijelaskan di atas, maka tujuan penelitian yang diharapkan adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimanakah hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam kaitannya dengan peran yang dimiliki DPRD dalam kerangka otonomi daerah pada periode 2009 – 2014.
2. Untuk mengetahui bagaimana peran dan fungsi yang dijalankan oleh DPRD periode 2009 – 2014 dalam kerangka otonomi daerah.

D. Kerangka Teori

Peranan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah dalam perspektif penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Pacitan, maka yang perlu diketahui adalah landasan hukum yang mendasarinya, yaitu praktek pemerintahan daerah. Kebijakan mengenai penyelenggaraan pemerintah daerah sebagaimana yang dikonsepsikan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku hingga saat sekarang adalah desentralisasi.

UUD 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah pemberian wewenang yang luas, nyata dan bertanggung jawab sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sesuai dengan Tap MPR ini, penyelenggaraan

otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan Pusat dan Daerah. Di samping itu penyelenggaraan pemerintahan daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokratis, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lampau yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini, pemberian kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan kota didasarkan kepada asas desentralisasi saja dan dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Berbicara tentang otonomi daerah, juga tidak dapat dilepaskan dari hubungan penyelenggaraan pemerintahan antara pusat dan daerah dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dikatakan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, bahwa: “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Ketentuan konstitusi ini memberikan pesan bahwa Negara Republik Indonesia yang diproklamasikan tanggal 17 Agustus 1945 dibangun di atas sebuah kerangka negara kesatuan (*unity*) bukan bentuk federasi. Dalam konteks

negara kesatuan ini kemudian secara kongkrit dipertegas dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”. Dalam konteks negara kesatuan yang demikian, maka dapat dipahami bahwa sebagai konsekuensi atas konsep Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, maka dalam Pasal 18 UUD 1945 tersebut memandang konsep sebagai pemerintahan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Bung Hatta pada tahun 1956 dalam pidato penerimaan gelar Doktor Kehormatan dari Universitas Gajah Mada. Di dalam konsepsinya, Hatta mengatakan bahwa “meletakkan demokrasi yang bertanggung jawab kepada rakyat, maka terbaik adalah titik berat pemerintahan sendiri (otonomi) diletakkan pada Kabupaten.⁸ Pendapat Moh. Hatta tersebut dilogikan bahwa apabila otonomi tidak diletakkan pada Kabupaten/Kota (misalnya bila otonomi diletakkan pada provinsi), maka demokrasi menjauh dari rakyat. Hal lain dari konsep Moh. Hatta adalah bahwa dengan menitikberatkan otonomi pada daerah kabupaten/kota, maka dapat membina perkembangan desa- desa untuk mencapai tingkat kemampuan mengurus rumah tangganya sendiri.

Kebijakan untuk memperbesar dan memperkuat otonomi daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun

⁸ Moh. Hatta dalam Sujamto, *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggungjawab*. Jakarta, Ghalia Indonesia, 1984, hal. 149 - 169

2004 dipandang sebagai hasil bekerjanya dua kekuatan besar. Pertama, kekuatan internal dalam negeri berupa gerakan reformasi yang melanda tanah air dengan tuntutan demokrasi di segala bidang kehidupan. Kedua, kekuatan supra nasional berupa globalisasi dengan berbagai konsekwensi dan implikasinya yang memerlukan perhatian seluruh bangsa di dalam negeri melalui proses penyesuaian terhadap struktur dan mekanisme ke pemerintahan demokrasi di tingkat lokal.⁹

Pengaturan baru tentang pemerintah daerah (local government) melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan langkah yang penting dan relevan mengingat pemerintah daerah menempati posisi yang strategis dalam penyelenggaraan negara Indonesia. Arti pentingnya pemerintah daerah ini dapat dilihat dari alasan-alasan adanya (perlunya) pemerintah daerah merupakan konsekwensi logis dari adanya perbedaan etnis, linguistik, agama dan institusi social berbagai kelompok masyarakat lokal. Fungsi pelayanan dan pengaturan umum di bidang pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan perlu didistribusikan secara sentral dan lokal agar benar-benar aspiratif, baik terhadap kepentingan nasional maupun terhadap tuntutan heterogenitas lokal dimaksud. Di samping itu, adanya pemerintah daerah akan memperbesar akses-akses warga negara untuk berhubungan langsung dengan pemimpinnya dan sebaliknya pimpinan daerah akan memperoleh kesempatan luas untuk mengetahui potensi sumber daya, masalah dan kendala serta kebutuhan daerahnya dan menghilangkan mekanisme pembuatan keputusan yang kurang efisien. Demikian juga bagi suatu daerah dengan populasi yang relatif homogen akan lebih berpeluang untuk menghasilkan keputusan-keputusan yang tidak antagonistik dengan kondisi dan kebutuhan anggota masyarakat yang dominan di wilayah tertentu.

⁹ Hoesein, *Otonomi Daerah, Suatu Tinjauan Yuridis*, Jakarta Pradnya Paramita, 2000, hal. 3

Adanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 setidaknya membawa pengaruh kepada keperluan untuk mengubah paradigma pembangunan yang telah ada menjadi sejalan dengan proses reformasi. Paradigma baru dari pembangunan tersebut adalah:

Dari sentralisasi dengan pemerintahan ada di pemerintah pusat kepada desentralisasi dengan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi masyarakat.

1. Dari pola pengambilan keputusan dari atas (*top*) menjadi dari bawah (*down*).
2. Dari pendekatan pembangunan sektoral ke pembangunan regional holistik.
3. Dari pembangunan dengan wilayah negara (*public sphere*) yang dominan ke wilayah masyarakat madani (*civil society sphere*) yang dominan.
4. Dari pola pembangunan berorientasi ekonomi ke pola pembangunan menyeluruh total ekonomi, politik, budaya dan agama¹⁰.

Mencermati Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 di dalamnya terdapat beberapa langkah maju dan positif menuju demokratisasi dan pemberdayaan daerah, sebagaimana dijelaskan di bawah ini:

1. Pada dasarnya semua kewenangan sudah ada pada daerah kabupaten/kota sehingga tidak perlu lagi penyerahan kewenangan secara aktif.
2. Pemisahan secara tegas badan eksekutif dan badan legislatif dan kedua badan tersebut mempunyai kedudukan yang sederajat.
3. Kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD, sehingga DPRD dapat menjatuhkan kepala daerah (semacam hak impeachment).

¹⁰ Emil Salim, Paradigma Pemerintahan Indonesia Setelah Berlakunya Otonomi Daerah, Bandung, Alumni, 2000, hal. 109-110

4. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah asas desentralisasi yang diutamakan, sedangkan asas dekonsentrasi hanya sebagai pelengkap.
5. Dihapusnya hak prerogratif Presiden dalam pengangkatan kepala daerah.
6. Dihapuskannya pembagian daerah dengan sistem bertingkat.
7. Diatur secara tegas dan jelas perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.
8. Dihapuskannya kebijakan penyeragaman pemerintah desa berdasarkan pola desa di Jawa. Pembentukan desa harus memperhatikan hak, asal usul dan sosial budaya setempat.¹¹

Salah satu prinsip yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah pelaksanaan asas desentralisasi. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Alasan-alasan dianutnya desentralisasi adalah:

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukkan kekuasaan pada satu pihak apa saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
2. Dalam bidang politik penyelenggaraan desentralisas dianggap sebagai tindakan pendemokrasian dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi.
3. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh

¹¹ Roza li Abdull a h, *Pelaksanaan Otonomi Daerah Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2000, hlm. 76 – 77.

pemerintah setempat pengurusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat ditangani pusat tetap diurus oleh pemerintah pusat.

4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut¹².

Menurut Mariun, “bahwa alasan dianutnya desentralisasi adalah: “demi terciptanya efektivitas pemerintahan dan demi terlaksananya demokrasi di/dari bawah (*grassroots democracy*)”¹³. Terhadap pelaksanaan desentralisasi yang diletakkan pada daerah kabupaten/ kota juga akan memberikan beberapa dampak positif terhadap pelaksanaan pemerintahan di daerah. Adapun keuntungan yang diperoleh dengan dianutnya desentralisasi adalah:

1. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan.
2. Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari pemerintah pusat.
3. Dalam mengurangi birokratif dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.

¹² Yusuf Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, identifikasi Beberapa Faktor yang mempengaruhinya*, Jakarta Raja Grafindo Persada, 2001, hal. 8

¹³ Mariun, *Asas-Asas Ilmu Pemerintahan*, Yogyakarta, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik UGM, 1975, hal. 30

4. Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan perbedaan (diferensiasi) dan pengkhususan (spesialisasi) yang berguna bagi kepentingan tertentu, khususnya desentralisasi teritorial dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan/kepentingan dan keadaan khusus daerah.
5. Dengan adanya desentralisasi teritorial daerah otonom dapat berhubungan dengan pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh negara. Hal-hal yang ternyata baik, dapat diterapkan di seluruh wilayah negara, sedangkan yang kurang baik dapat dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah untuk ditiadakan.
6. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari pemerintah pusat.
7. Dari segi psikologis desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah, karena sifatnya yang lebih langsung.¹⁴

Hal yang dipandang penting dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak secara eksplisit mengatur adanya akses desentralisasi yang langsung pada masyarakat. Setidak-tidaknya yang secara eksplisit dapat dijadikan acuan dalam hubungan ini adalah pada DPRD yang menegaskan kewajibannya antara lain membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi, memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya. Acuan lagi juga menegaskan tentang kewajiban kepala daerah antara lain menghormati kedaulatan rakyat, meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat.

Dalam konteks daerah otonom dapat dikatakan berhasil apabila pelaksanaan kewenangan daerah tepat pada sarannya. Hal ini dimaksudkan supaya dapat memberikan kesejahteraan kepada warga secara adil dan merata. Di sisi lain dalam pemanfaatan wewenang dimaksud merupakan kapasitas DPRD yang telah

¹⁴ Yusuf Riwu Kaho, *Op Cit*, hal. 12 - 13

melibatkan semua unsur masyarakat dan penggunaan semua itu dipertanggungjawabkan secara politik dan hukum. Untuk mengatur keberhasilan suatu daerah otonom, diperlukan beberapa indikator yang dijadikan tolok ukur, yaitu kesejahteraan warga daerah, pemerataan dan keadilan serta demokratisasi.

Mengingat pentingnya fungsi dan kedudukan DPRD terhadap proses demokratisasi di tingkat lokal, maka DPRD dituntut eksistensinya untuk lebih berkualitas dalam memenuhi kepentingan masyarakat di daerahnya. Faktor pendidikan, wawasan, pengalaman dan kemampuan sangatlah memberikan arti dan makna dalam mewujudkan semuanya itu, karena disadari atau tidak keluhan yang terjadi di hampir setiap daerah kabupaten dan kota. Di era otonomi daerah akan berhadapan langsung dengan rakyat (kedaulatan rakyat ada pada rakyat) dan rakyat nampak semakin kritis, karena itu diperlukan adanya mekanisme dan prosedur yang jelas sehingga tuntutan dan aspirasi tadi benar-benar dapat disalurkan melalui DPRD yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum.

Konsep inti dari negara demokrasi menurut Miriam Budiarjo adalah konsep *accountability*, yang diartikan sebagai adanya pertanggungjawaban dari pihak yang diberi mandate untuk memberikan pertanggungjawabannya kepada pihak yang memberi mandat. Konsep ini juga dapat diartikan secara luas sebagai pertanggungjawaban politik. Pada negara-negara yang menganut sistem demokrasi, pemberi mandate yang dimaksud adalah rakyat. Kesulitan untuk melibatkan seluruh rakyat untuk berprestasi dalam proses tersebut melandasi negara-negara modern untuk membentuk lembaga-lembaga perwakilan dari rakyat yang pengisian keanggotaannya dihasilkan melalui proses pemilihan umum.¹⁵

Pembentukan lembaga-lembaga tersebut kemudian diiringi juga dengan penciptaan kondisi yang memungkinkan para wakil rakyat bekerja secara optimal. Pemberian wewenang dan tanggung jawab yang besar untuk mengawasi dan meminta pertanggungjawaban kepada pemerintah merupakan langkah pertama yang

¹⁵ Miriam Budiarjo, *Negara Demokrasi Modern*, Jakarta, Bumi Aksara, 2001, hlm. 45.

dilakukan dalam rangka keseimbangan kekuasaan dalam negara. Sistem yang dibangun ini ternyata juga memiliki kecenderungan penyimpangan kekuasaan oleh lembaga perwakilan dan bertendensi pada lemahnya lembaga eksekutif. Oleh karena itu, menurut Azhari, jalan yang diambil adalah penciptaan mekanisme checks and balances antara lembaga-lembaga dalam negara. Pelaksanaan mekanisme ini dilakukan dengan cara memberikan penilaian kepada lembaga yang lain. Penilaian ini dilakukan sejak sebelum suatu kebijakan diambil sampai setelah kebijakan tersebut dilaksanakan.¹⁶

Negara-negara demokrasi pada umumnya mendelegasikan kekuasaannya untuk menjalankan roda kenegaraan dan pemerintahan kepada lembaga-lembaga negara yang masing-masing memiliki kewenangan yang terpisah dan mandiri. Hal yang terpenting dalam penyelenggaraan kelembagaan tersebut harus diiringi dengan mekanisme yang transparan sehingga fungsi kontrol tidak hanya berputar di lingkungan elit saja tetapi juga melibatkan peran serta masyarakat dan infrastruktur politik secara luas, sehingga aktivitas pengontrolan dapat dilakukan secara optimal.

Dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, pengawasan dilakukan oleh DPRD mengatur tentang pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah. Pembinaan dimaksud lebih menekankan pada upaya memfasilitasi dalam rangka pemberdayaan daerah, sedangkan pengawasan lebih dititikberatkan pada pengawasan represip untuk lebih memberikan kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah.

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

¹⁶ Azhari, *Peranan DPR dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta, Pustaka Pelajar, 2000, hlm. 234.

32 Tahun 2004 menganut sistem pengawasan represif yaitu pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau peraturan perundang-undangan lainnya.

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Sesuai dengan judul tesis yang diajukan, maka yang menjadi objek penelitian dalam hal ini adalah Peranan DPRD Sebagai Lembaga Legislatif Daerah dalam Perspektif Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Kabupaten Pacitan Jawa Timur.

2. Lokasi Penelitian

Penulis mengambil lokasi penelitian di Kabupaten Pacitan Jawa Timur, mengingat domisili, baik tempat tinggal maupun kedinasan yang berada di Kabupaten Pacitan.

3. Metode Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan secara yuridis formal, aturan dasar sebagai pijakan dilaksanakannya peran dan fungsi DPRD. Metode ini digunakan berkaitan dengan apa yang menjadi tujuan penelitian ini yaitu mengutamakan yuridis formal (peraturan perundang-undangan) yang mendasari pelaksanaan dari peran dan fungsi DPRD.

4. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini dibagi menjadi dua bagian, yaitu: *Pertama*, data primer, yakni data yang diperoleh secara langsung dari asalnya (baik responden langsung maupun kepustaan yang langsung dari penulisnya). *Kedua*, data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui kepuustakaan yang sudah tidak asli

dari penulis pertama. *Ketiga*, bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer, antara lain rancangan peraturan perundang-undangan, hasil kerja ilmiah para sarjana dan lain-lain. Di samping bahan hukum tersier (penunjang) yaitu bahan hukum yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer, sekunder antara lain kamus hukum.

5. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui *pertama*, wawancara yaitu suatu cara untuk mengumpulkan data dengan menanyakan langsung atau tatap muka dengan para pihak yang dipandang perlu atau seorang ahli yang berwenang dalam suatu masalah. *Kedua*, study pustaka, sebagai sumber utama adalah diambil dari buku-buku hukum dan lain-lain serta bahan-bahan yang berhubungan dengan tesis ini.

6. Analisis Data

Data yang terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif, dengan suatu penjelasan dan penginterpretasian secara logis sistematis, dalam arti menunjukkan cara berfikir deduktif – induktif dan mengikuti tata tertib penulisan laporan penelitian ilmiah.

F. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini dibagi dalam lima bab dan dalam setiap bab dibagi lagi dalam beberapa sub bab, yaitu:

1. Bab I, Pendahuluan yang terbagi dalam latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan.
2. Bab II Pelaksanaan Otonomi Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang terbagi dalam susunan pemerintahan daerah, mekanisme pengawasan, kedudukan eksekutif dan legislatif.

3. Bab III, Gambaran Umum Kabupaten Pacitan yang terbagi dalam kondisi geografis, kondisi social budaya, dan administrasi pemerintahan.
4. Bab IV, Peranan dan Fungsi DPRD dalam Perspektif Penyelenggaraan Pemerintahan yang terbagi dalam DPRD periode 2009 – 2014, peranan legislasi, fungsi pengawasan, fungsi sebagai wakil rakyat dan fungsi anggaran.
5. Bab V, Penutup yang terbagi dalam kesimpulan dan saran.

BAB II

PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN PACITAN

A. Sejarah Pacitan

Menurut Babat Pacitan nama Pacitan berasal dari kata “Pacitan” yang berarti camilan, sedap-sedapan, tambul yaitu makanan kecil yang tidak sampai mengenyangkan¹⁷. Hal ini disebabkan karena kondisi Pacitan adalah daerah minus dengan kondisi alamnya 85 % dari luas wilayah adalah daerah pegunungan yang tandus dan berbatu, sehingga orang menjuluki bahwa Pacitan adalah daerah dengan “batu bertanah” yang pada umumnya adalah tanah berbatu.

1. Ada pula yang berpendapat bahwa Pacitan berasal dari kata “Pace” atau mengkudu (buah Pace) yang berkasiat untuk kesehatan (kekuatan). Pendapat ini berasal dari legenda yang bersumber pada perang Mangkubumen atau perang Palihan Nagari (1745 – 1755)¹⁸, yaitu tatkala Pangeran Mangkubumi dalam peperangan melawan Belanda dan terdesak sampai daerah Pacitan. Dalam suatu pertempuran ia kalah dan terpaksa melarikan diri ke dalam hutan dan kondisi tubuh sangat lemah dan lesu. Berkat pertolongan abadinya yang bernama

¹⁷ S. Prawiraadmojo dalam *Hari Jadi Kabupaten Pacitan dalam Perspektif Sejarah Indonesia*, Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Pacitan, 1994, hal. 1

¹⁸ R. Gondo Wardoyo dalam *Hari Jadi Kabupaten Pacitan dalam Perspektif Sejarah Indonesia*, Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Pacitan, 1994, hal. 1

Setroketipo¹⁹ yang memberikan buah pace dalam bentuk rucuh, dan setelah meminum rucuh Pace, kesehatan Pangeran Mangkubumi menjadi pulih kembali. Dari sejarah peperangan Mangkubumi dan sejarah perpindahan ibu kota keraton Kartasura ke Surakarta tanggal 17 Suro 1670 (Jawa) atau bertepatan dengan tanggal 19 Pebruari 1745 M, tim penyusun buku Hari Jadi Kabupaten Pacitan memberi kepastian bahwa hari jadi Kabupaten Pacitan adalah jatuh pada tanggal 17 Suro 1670 (jawa) yang bertepatan dengan tanggal 19 Pebruari 1745 M.²⁰

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa Pacitan semula adalah sebuah daerah yang berada di bawah naungan keraton Surakarta. Sedangkan berdasarkan pasal 1 UU No. 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, yang diundangkan pada tanggal 8 Agustus 1950, Kabupaten Pacitan secara resmi masuk menjadi salah satu Kabupaten dari 29 Kabupaten yang berada di wilayah Propinsi Jawa Timur. Dengan demikian berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Kabupaten Pacitan bergeser menjadi salah satu Kabupaten yang berada di bawah wilayah Propinsi Jawa Timur.

Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah daerah berdasarkan pasal 4 UU No. 12 tahun 1950, meliputi : 1). Urusan Umum; 2). Urusan Pemerintahan Umum; 3). Urusan Agraria; 4). Urusan Pengairan, Jalan-jalan dan Gedung-gedung; 5).

¹⁹ Pada tanggal 17 Suro 1670 (Jawa) bertepatan tanggal 19 Pebruari 1745, Setroketipo, dinobatkan sebagai Bupati pertama Pacitan oleh Pangeran Mangkubumi.

²⁰ Perjanjian Giyanti, dalam buku Hari Jadi Kabupaten Pacitan, Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Pacitan, 1994, hal. 25

Urusan Pertanian, Perikanan, dan Koperasi; 6). Urusan Kehewan; 7). Urusan Kerajinan, Pedagangan Dalam Negeri dan Perindustrian; 8). Urusan Perburuhan; 9). Urusan Sosial; 10). Urusan Pembagian (distribusi); 11). Urusan Penerangan; 12). Urusan Pengajaran, Pendidikan dan Kebudayaan; 13). Urusan Kesehatan; dan 14). Urusan Perusahaan.

B. Susunan Pemerintahan Daerah

Kekuasaan tertinggi Negara, yang biasa juga disebut kedaulatan berada di tangan Rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh majelis permusyawaratan rakyat²¹. Di bawah kekuasaan tertinggi negara terdapat kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif.

Kekuasaan legislatif atau kekuasaan membentuk Undang-undang dilaksanakan oleh presiden dengan persetujuan dewan perwakilan rakyat (Pasal 4 jo. Pasal 20 (4) UUD 1945) dalam perubahan III UUD 1945 yang di tetapkan pada tahun 2001 di adakan lembaga baru yang disebut dewan perwakilan daerah. Dewan ini merupakan salah satu unsur pelaksana legislatif terbatas pada hal-hal: Otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, Pembentukan dan pemekaran serta pembangunan daerah, Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat daerah, memberikan pertimbangan kepada dewan perwakilan rakyat.

Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan penyelenggaraan pemerintah Negara yang dilaksanakan oleh presiden. Dalam menyelenggarakan tugasnya presiden di bantu oleh satu orang wakil presiden dan para menteri, presiden bersama para pembantunya di sebut pemerintah dalam hal ini pemerintah pusat. Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan, bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi

²¹ UUD 1945 sebelum perubahan

atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah”. Pasal tersebut menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan pemerintahan pada tingkat daerah, pemerintah pusat dapat mendelegasikan tugas dan wewenang penyelenggaraan urusan pemerintahan yang ada di pusat kepada daerah, itulah yang kemudian dikenal dengan desentralisasi. Pembagian daerah-daerah tersebut dengan memperhatikan asal usul daerah yang bersangkutan agar potensi daerah dapat dibina sesuai dengan daerahnya masing-masing.

Selanjutnya Pasal 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang dikatakan pemerintahan daerah adalah :

- a. Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) adalah:
 1. pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi;
 2. pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota.
- b. Pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas kepala daerah dan perangkat daerah.

Sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berdasarkan pendekatan kesisteman meliputi sistem pemerintahan pusat atau disebut pemerintah dan sistem pemerintahan daerah. Praktik penyelenggaraan pemerintahan dalam hubungan antar pemerintah, dikenal dengan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Konsep sentralisasi menunjukkan karakteristik, bahwa semua kewenangan penyelenggaraan pemerintahan berada di pemerintah pusat, sedangkan sistem desentralisasi menunjukkan karakteristik, bahwa sebagian kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi kewajiban pemerintah, diberikan kepada pemerintah daerah. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (9) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu :

“negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Sistem desentralisasi pemerintahan tidak pernah surut dalam teori maupun praktik pemerintahan daerah dari waktu ke waktu. Desentralisasi menjadi salah satu isu besar yakni *to choose between a dispensation of power and unification of power*. *Dispensation of power* adalah sejalan dengan teori pemisahan kekuasaan dari John Locke. Berdasarkan tujuan desentralisasi, yaitu:

1. untuk mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan tentang masalah-masalah kecil bidang pemerintahan di tingkat lokal;
2. meningkatkan dukungan dan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan lokal;
3. melatih masyarakat untuk dapat mengatur urusan rumah tangganya sendiri; dan
4. mempercepat bidang pelayanan umum pemerintahan kepada masyarakat.

Otonomi Daerah menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disebut DPRD, sebagai institusi atau lembaga perwakilan rakyat yang paling berperan dalam menentukan proses demokratisasi diberbagai Daerah. DPRD masih belum sepenuhnya menjalankan fungsinya dengan baik, bahkan dalam praktek sering mengaburkan makna demokratis itu sendiri. Hakekat dari pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreatifitas, dan peran serta masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.

Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Disamping penyelenggaraan Otonomi Daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah yang didukung oleh semangat otonomi, pelaksanaan yang berkualitas serta sarana dan prasarana yang memadai.

Kelahiran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini dilatarbelakangi dengan adanya perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan otonomi daerah. Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ini, dalam penyelenggaraan otonomi menggunakan format otonomi seluas-luasnya. Artinya, asas ini diberlakukan oleh pemerintah seperti pada era sebelum UU Nomor 5 Tahun 1974. Alasan pertimbangan ini didasarkan suatu asumsi bahwa hal-hal mengenai urusan pemerintahan yang dapat dilaksanakan oleh daerah itu sendiri, sangat tepat diberikan kebijakan otonomi sehingga setiap daerah mampu dan mandiri untuk memberikan pelayanan demi meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah. Kontrol pusat atas daerah dilakukan dengan mekanisme pengawasan yang menunjukkan formulasi cukup ketat dengan mekanisme pengawasan preventif, represif, dan pengawasan umum. Proses pemilihan kepala/wakil kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak lagi menjadi wewenang DPRD, melainkan dilaksanakan dengan pemilihan langsung yang

diselenggarakan oleh lembaga Komisi Pemilihan Umum daerah (KPUD), meskipun sekarang pelaksanaan pemilihan kepala daerah ada kemauan untuk dikembalikan ke DPRD. Hal ini amat berbeda dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bahwa DPRD merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila dan kedudukannya sejajar (mitra) dari pemerintah daerah, namun dalam praktek sering kali terjadi penafsiran berbeda.

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, DPRD adalah sebagai bagian terpadu dari pemerintahan daerah. Hal demikian akan berakibat pada posisi DPRD, yaitu mereka bekerja dibawah bimbingan pemerintah pusat, yakni Departemen Dalam Negeri sehingga harus berjuang untuk menyesuaikan diri dengan aparatur eksekutif. Pejabat pemerintah adalah pejabat karir, tidak seperti anggota DPRD yang merupakan pejabat politik dan dipilih untuk jangka waktu tertentu. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan daerah, DPRD harus minta persetujuan dari pemerintah (eksekutif) untuk membuat draf PERDA, sehingga berakibat pada DPRD sulitnya untuk dia memposisikan secara penuh sebagai wakil rakyat.

Ketegangan antara DPRD dan Departemen Dalam Negeri terlihat pada tahun 2007 dengan adanya peraturan baru Departemen Dalam Negeri yang mewajibkan DPRD untuk membuat RENJA DPRD. Bagi kebanyakan DPRD ini merupakan pekerjaan yang sulit dilaksanakan, karena adanya persyaratan yang tidak realistis. Sebagai bagian tak terpisahkan dari pemerintah daerah, kewenangan legislasi DPRD menjadi terbatas.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menempatkan Pemerintah Daerah dan DPRD selaku penyelenggara pemerintahan daerah. Sesama unsur pemerintahan daerah pada dasarnya kedudukan Pemerintah Daerah (*eksekutif*) dan DPRD (*legislatif*) adalah sama, yang membedakannya adalah fungsi, tugas dan wewenang serta hak dan kewajibannya. Karena itu hubungan yang harus dibangun antara Pemerintah Daerah dan DPRD mestinya adalah hubungan kemitraan dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*good local governance*). Luasnya kewenangan daerah otonom ini terlihat dari ketentuan Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa urusan Pemerintah Pusat terbatas pada : (1) Politik Luar Negeri, (2) Pertahanan (3) Keamanan, (4) Yustisi, (5) Moneter dan fiskal nasional, dan (6) Agama. Diluar urusan itu, merupakan kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakannya.

C. Mekanisme Pengawasan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini, prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Penyelenggaraan otonomi harus benar-benar sejalan dengan

tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Pengawasan yang dianut menurut undang-undang ini meliputi dua bentuk pengawasan yakni pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintah di daerah dan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Pengawasan ini dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah. Hasil pembinaan dan pengawasan tersebut digunakan sebagai bahan pembinaan selanjutnya oleh pemerintah dan dapat digunakan sebagai bahan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan/atau gubernur selaku wakil pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam rangka pembinaan oleh pemerintah, menteri dan pimpinan lembaga pemerintah non-departemen melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pembinaan dan pengawasan provinsi, serta oleh gubernur untuk pembinaan dan pengawasan kabupaten/kota.

Dalam hal pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah dan perataturan kepala daerah, pemerintah melakukan dua cara sebagai berikut:

1. Pengawasan terhadap rancangan perda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR, sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda Provinsi, dan oleh gubernur

terhadap Raperda Kabupaten/Kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal.

2. Pengawasan terhadap semua peraturan daerah di luar yang termuat di atas, peraturan daerah wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan gubernur untuk kabuapten/kota, untuk memperoleh klarifikasi terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan lain yang lebih tinggi dan sebab itu dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.

Melalui pengawasan dewan, eksekutif sebagai pelaksana kebijakan akan terhindar dari berbagai penyimpangan dan penyelewengan, dari hasil pengawasan dewan akan diambil tindakan penyempurnaan memperbaiki pelaksanaan kebijakan tersebut. Untuk menghindari berbagai kesalahan administratif dalam tata laksana birokrasi pemerintahan daerah tanpa mereka sadari dapat bermuara pada dugaan tindak pidana korupsi bagi pejabat publik yang menangani urusan publik tersebut. Dengan adanya pengawasan DPRD akan dapat memberikan perlindungan yang cukup efektif terhadap eksekutif dalam menjalankan tata laksana birokrasi pemerintahan secara optimal.

Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh DPRD adalah pengawasan politik, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif (DPRD) terhadap lembaga eksekutif (Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah beserta perangkat daerah) yang lebih bersifat kebijakan strategis dan bukan pengawasan teknis maupun administratif. Hal tersebut disebabkan DPRD adalah lembaga politik. Penyimpangan seperti penggunaan

anggaran yang telah dialokasikan disalahgunakan untuk hal-hal yang merugikan rakyat dan negara diharapkan dapat diminimalisir. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sumber pendapatan daerah : berasal dari Pendapatan Asli Daerah terdiri atas hasil Pajak Daerah, Hasil Retribusi Daerah, Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan, lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, dan Dana Perimbangan. Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pada Pasal 1 angka 2, angka 12 dan angka 17 sangat jelas ditegaskan dan dalam Pasal 3 ayat (1) menguraikan PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi Daerah sebagai perwujudan dari desentralisasi, sangat jelas pelimpahan sebagian kewenangan Pusat kepada Daerah.

Dalam Pasal 6 Ayat (1) huruf a dan b Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, PAD antara lain bersumber dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Sebagai salah satu sumber penerimaan bagi Negara, pajak mempunyai arti dan fungsi yang sangat penting untuk proses pembangunan. Dalam hal ini pajak selain berfungsi sebagai budgeter juga dapat berfungsi *regulerend*. Ditinjau dari fungsi budgeter, pajak adalah alat untuk mengumpulkan dana yang nantinya akan digunakan untuk membeayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah. Fungsinya sebagai pengatur (*regulerend*), pajak digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang letaknya di luar bidang keuangan dan fungsi mengatur ini banyak ditujukan kepada sektor swasta.

Dalam hubungannya dengan sistem, maka dalam usaha meningkatkan penerimaan pajak seiring dengan kemajuan kegiatan ekonomi diperlukan suatu sistem perpajakan yang dapat menjadi pendukung utama perekonomian. DPRD diharapkan mampu memainkan perannya secara optimal mengemban fungsi kontrol terhadap pelaksanaan peraturan daerah.

Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, bersih, berwibawa dan terbebas dari berbagai praktek yang berindikasi korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Ada tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan. Ketiga hal tersebut pada dasarnya berbeda baik konsepsi maupun aplikasinya. Salah satu bentuk usaha dan tanggungjawab dari DPRD dalam mengoptimalkan PAD tersebut adalah dengan sistem pengawasan yang baik.

Fungsi pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen untuk menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta memastikan tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien. Fungsi pengawasan ini mengandung makna penting, baik bagi pemerintah daerah maupun pelaksana pengawasan. Bagi pemerintah daerah, fungsi pengawasan merupakan suatu mekanisme peringatan dini (*early warning system*), untuk mengawal pelaksanaan aktivitas mencapai tujuan dan sasaran. Bagi pelaksana pengawasan, fungsi pengawasan ini merupakan tugas mulia untuk memberikan telahan dan saran, berupa tindakan perbaikan.

Dalam rangka mengoptimalkan fungsi pembinaan dan pengawasan, pemerintah dapat menerapkan sanksi kepada penyelenggara pemerintahan daerah apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran. Sanksi yang dimaksud antara lain berupa penataan kembali suatu daerah otonom, pembatalan pengangkatan pejabat, penangguhan dan pembatalan berlakunya suatu kebijakan yang ditetapkan daerah, sanksi pidana yang diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

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

Menguatnya peran DPRD (lembaga legislatif) di era reformasi dan otonomi daerah saat ini, yang mana peran DPRD sebagai posisi sentral yang biasanya tercermin dalam doktrin kedaulatan rakyat di era otonomi daerah ini, merupakan fenomena yang cukup menarik. Tanggapan-tanggapan pesimis yang sebelumnya mengarah kepada institusi lembaga perwakilan ini kini menjadi pembahasan yang cukup menarik. Pergeseran akan peran dan fungsi lembaga legislatif di era otonomi daerah ini di tandai dengan penegasan akan peran tugas dan wewenang DPRD, yakin selain

menyerap dan menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi sebuah kebijakan pemerintah daerah juga melakukan fungsi pengawasan. Lebih tegas lagi dinyatakan dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa DPRD harus menyatu dengan masyarakat daerah dan dipisahkan dari pemerintah daerah.

Pengaturan fungsi DPRD terhadap Pemerintah Daerah adalah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, bahwa pengawasan adalah satu bagian dari fungsi DPRD. Fungsi pengawasan DPRD terhadap Pemerintah Daerah dapat dilaksanakan melalui kedudukan, fungsi, tugas, wewenang serta hak dan kewajiban DPRD. Jika kedudukan, fungsi, tugas wewenang serta hak DPRD dapat di jalankan dengan baik, maka fungsi DPRD dalam menjalankan peranannya sebagai lembaga perwakilan rakyat Daerah akan terwujud. Pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap implementasi peraturan daerah dan peraturan bupati adalah melalui alat kelengkapan DPRD yang ada. Pengawasan yang dilaksanakan pada dasarnya pada empat hal, yaitu tingkat implementasi kebijakan, program pembangunan dan pemerintahan, proyek atau kegiatan khusus terhadap kasus-kasus penting dan strategis.

Melalui pengawasan dewan, maka secara langsung eksekutif dalam melaksanakan kebijakan akan terhindar dari berbagai penyimpangan dan penyelewengan, dari hasil pengawasan dewan akan dilakukan penyempurnaan yakni memperbaiki pelaksanaan kebijakan tersebut. Untuk menghindari berbagai kesalahan administratif dalam tata laksana birokrasi pemerintahan daerah, tanpa mereka sadari dapat bermuara pada dugaan tindak pidana korupsi bagi pejabat publik yang menangani urusan publik tersebut. Dengan adanya pengawasan DPRD akan dapat

memberikan perlindungan yang cukup efektif bagi eksekutif dalam menjalankan tata laksana birokrasi pemerintahan secara optimal. Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh DPRD adalah pengawasan politik, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif (DPRD) terhadap lembaga eksekutif (Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah beserta perangkat daerah). Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD adalah terhadap hal-hal yang bersifat kebijakan strategis dan bukan pengawasan teknis maupun administratif. Hal tersebut sering terjadi di lapangan, bahwa pengawasan DPRD dengan sasaran pada pelaksanaan kegiatan SKPD. Hal ini bisa terjadi disebabkan DPRD adalah lembaga politik, sehingga temuan-temuan yang didapat di lapangan tidak menutup kemungkinan akan diolah sedemikian rupa untuk kepentingan politik.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang kewenangannya, berdasarkan ketentuan pasal 155 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, didanai dari dan beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sumber pendapatan daerah sesuai pasal 157 UU No. 32 Tahun 2004 yaitu pasal 6 ayat (1) UU Nomor 33 Tahun 2004, adalah :

a. Pendapatan Asli Daerah yang berasal dari :

1. Hasil Pajak Daerah ;
2. Retribusi Daerah;
3. Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan ;
4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah;

Lain-lain pendapatan daerah ini sebagaimana disebutkan dalam pasal 6 ayat

(2) UU Nomor 33 Tahun 2004, berasal dari :

- a) hasil penjualan kekayaan Daerah yang tidak dipisahkan;
- b) jasa giro;
- c) pendapatan bunga;
- d) keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan
- e) komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh Daerah.

b. Dana Perimbangan.

Dana Perimbangan dalam pasal 1 angka 19 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang dimaksud Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Selanjutnya dalam pasal 3 ayat (2) disebutkan bahwa Dana Perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah dan antar-Pemerintah Daerah. Adapun jenis-jenis dana perimbangan pasal 10 ayat (1) terdiri dari : (1) Dana Bagi Hasil; (2) Dana Alokasi Umum; dan (3) Dana Alokasi Khusus (DAK).

Sebagai salah satu sumber penerimaan bagi Negara, pajak mempunyai arti dan fungsi yang sangat penting untuk proses pembangunan. Dalam hal ini pajak selain berfungsi budgeter juga dapat berfungsi *regulerend*. Ditinjau dari fungsi budgeter, pajak adalah alat untuk mengumpulkan dana yang nantinya akan digunakan untuk

membeayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah. Fungsinya sebagai pengatur (*regulerend*), pajak digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang letaknya di luar bidang keuangan dan fungsi mengatur ini banyak ditujukan kepada sektor swasta. Dalam hubungannya dengan sistem, dalam usaha meningkatkan penerimaan pajak seiring dengan kemajuan kegiatan ekonomi diperlukan suatu sistem perpajakan yang dapat menjadi pendukung utama perekonomian. DPRD diharapkan mampu memainkan perannya secara optimal mengemban fungsi kontrol terhadap pelaksanaan peraturan daerah. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, bersih, berwibawa dan terbebas dari berbagai praktek yang berindikasi korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Ada tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan. Ketiga hal tersebut pada dasarnya berbeda baik konsepsi maupun aplikasinya. Salah satu bentuk usaha dan tanggungjawab dari DPRD dalam mengoptimalkan PAD tersebut adalah dengan sistem pengawasan yang baik. DPRD dalam menjalankan fungsinya seharusnya memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan pengendalian dan pengawasan terhadap jalannya roda pemerintahan di daerah.

Pengawasan DPRD ini dimaksudkan agar pemerintah daerah dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah didasarkan pada prinsip otonomi daerah dengan memberi kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman

daerah serta perimbangan keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Fungsi pengawasan DPRD terhadap peningkatan PAD dari sektor retribusi, maka DPRD sebagai institusi atau lembaga perwakilan rakyat yang paling berperan dalam menentukan proses demokratisasi di daerah, karena fungsinya yang sangat urgen maka DPRD harus bekerja dengan efektif. Salah satu fungsi dari DPRD adalah pengawasan. Fungsi pengawasan tersebut dijalankan dengan beberapa hak, yakni :

1. Hak interpelasi, adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada masing-masing Kepala Daerah dalam hal ini Gubernur, Bupati, dan Walikota mengenai kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
2. Hak angket, adalah hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, Daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Hak menyatakan pendapat, adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan Gubernur atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di Daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

D. Kedudukan Eksekutif Dan Legislatif

Menurut Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan

masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengertian ini memberikan implikasi bahwa Pemerintah Pusat memberikan kewenangan seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Daerah dengan inisiatifnya sendiri dapat menyelenggarakan Pemerintahan Daerah dengan membuat peraturan-peraturan daerah.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan menurut pasal 11 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004, dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah. Selanjutnya urusan pemerintahan yang diselenggarakan berdasarkan kriteria sebagaimana dimaksud terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Adapun urusan wajib yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota menurut pasal 14 (1), meliputi :

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah social;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;

- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten /Kota, secara rinci dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Berdasarkan pasal 7 ayat (2) PP Nomor 38 Tahun 2007 urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota bersifat wajib, meliputi Urusan wajib meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. lingkungan hidup;
- d. pekerjaan umum;
- e. penataan ruang;
- f. perencanaan pembangunan;
- g. perumahan;
- h. kepemudaan dan olahraga;
- i. penanaman modal;
- j. koperasi dan usaha kecil dan menengah;
- k. kependudukan dan catatan sipil;
- l. ketenagakerjaan;
- m. ketahanan pangan;
- n. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- o. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- p. perhubungan;

- q. komunikasi dan informatika;
- r. pertanahan;
- s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
- t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
- u. pemberdayaan masyarakat dan desa;.
- v. sosial;
- w. kebudayaan;
- x. statistik;
- y. kearsipan; dan
- z. perpustakaan.

Sedangkan Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Urusan pilihan sebagaimana dimaksud berdasarkan ketentuan pasal 7 ayat (4) PP NO. 38 Tahun 2007, meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pertanian;
- c. kehutanan;
- d. energi dan sumber daya mineral;
- e. pariwisata;
- f. industri;
- g. perdagangan; dan

h. ketransmigrasian.

Pemerintahan Daerah menurut Ketentuan Pasal 1 ayat angka 2 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut Asas Otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Mengingat Negara Indonesia terdiri dari pulau-pulau dan memiliki daerah yang sangat luas, Pemerintah Pusat mengadakan alat-alat perlengkapan setempat yang disebarkan ke seluruh wilayah Negara yang terdapat di daerah, ini disebabkan Pemerintah Pusat tidak dapat menangani secara langsung urusan-urusan yang ada di daerah. Namun bukan berarti pemerintah pusat melepaskan tanggung-jawabnya. Meskipun Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya termasuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tetapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak dapat mencampuri bidang Eksekutif.

Kekuasaan eksekutif merupakan wewenang dan tanggungjawab dari Kepala Daerah. Dengan demikian, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ada pembagian tugas yang jelas. Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya memimpin dalam bidang eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

bergerak dalam Bidang Legislatif. Pasal 25 UU Nomor 32 Tahun 2004, menyebutkan bahwa Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang:

- a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. mengajukan rancangan Perda;
- c. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- d. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- e. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- f. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan tugas dan wewenang Wakil Bupati berdasarkan Pasal 26 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004, adalah :

- a. membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah; membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup; memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;
- b. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;
- c. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah;

- d. melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan
- e. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang merupakan lembaga legislatif daerah (*local legislative council*) merupakan institusi yang sangat penting bagi demokrasi dan pembangunan. Juga bagi tercapainya potensi demokrasi yang diwujudkan melalui pemilihan umum. Lembaga legislasi daerah adalah lembaga penyampai kepentingan dan aspirasi masyarakat yang diubah ke dalam kebijakan. *Fungsi utama* lembaga ini adalah mewakili kebutuhan, aspirasi, perhatian dan prioritas masyarakat dengan mengartikulasikan masukan serta aspirasi masyarakat, yang selanjutnya mengubahnya menjadi kebijakan. *Fungsi kedua*, menyusun peraturan perundang-undangan, peraturan yang mengatur jurisdiksi penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk anggaran pemerintah, yang dijalankan oleh anggota lembaga legislasi daerah dengan selalu memperhatikan kebutuhan masyarakat. Sementara *fungsi ketiga* sebuah lembaga legislasi daerah adalah pengawasan, untuk memastikan akuntabilitas politik dan keuangan eksekutif.

Kebijakan politik pemerintah berdasarkan undang-undang ini ialah, pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah perlu memerhatikan hubungan antarsusunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi, dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem NKRI. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan

kewenangan seluas-luasnya disertai pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pemerintah daerah adalah pelaksana fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah, yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Kepala daerah adalah kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis berdasarkan pemilihan yang demokratis pula. Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, tidak saling membawahi. Dengan demikian antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung dan bukan merupakan lawan ataupun pesaing dalam melaksanakan fungsi masing-masing. Peraturan daerah dibuat oleh DPRD bersama pemerintah daerah, artinya prakarsa dapat bermula dari DPRD maupun dari pemerintah daerah. Khusus peraturan daerah tentang APBD, rancangannya disiapkan oleh pemerintah daerah yang juga mencakup keuangan DPRD untuk dibahas bersama DPRD.

Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan kebijakan politik yang menganut prinsip kesetaraan dan checks and balances, maka otonomi daerah menggunakan seluas-luasnya kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Efektifitas DPRD dalam melaksanakan peran dan fungsi utama mereka tergantung pada kapasitas para anggotanya dalam membuat keputusan berdasar fakta,

independen dan komprehensif. Hal ini memerlukan pola pikir yang independen, tidak memihak, bebas dari intervensi serta adanya akses yang baik terhadap riset dan fasilitas kantor. Kewenangan yang lemah, kepemimpinan yang tidak efektif dan staf administrasi yang kurang terlatih serta kurangnya informasi adalah faktor-faktor yang menghambat efektifitas dan demokrasi. Setiap DPRD dibantu oleh sebuah sekretariat yang dibiayai oleh pemerintah daerah (Sekretariat Daerah atau SEKWAN) namun anggaran yang mereka miliki biasanya tidak memadai sehingga tidak dapat mendukung DPRD dalam melakukan riset independen dan menyediakan informasi secara penuh.

Faktor kurangnya kapasitas dan dukungan menjadi penting dalam pengembangan kerangka kebijakan nasional, karena turut memberikan kontribusi bagi kurangnya efektifitas. Seperti diperkirakan, kurang dari sepuluh tahun perubahan rezim dan dalam periode dimana politik cepat berubah dibawah empat presiden berbeda, kerangka kebijakan nasional Indonesia masih belum stabil. Terdapat ketidakkonsistenan dan kebingungan. Peraturan-peraturan yang disahkan oleh lembaga nasional banyak yang tidak sepenuhnya disosialisasikan kepada mitra di daerah, apalagi dilaksanakan, sebelum direvisi kembali. Bagi anggota DPRD yang tidak memiliki pengalaman di bidang pemerintahan, hal ini terkadang dapat menjadi sangat membingungkan. Beberapa kasus dakwaan korupsi bisa jadi disebabkan oleh kurangnya kejelasan dalam regulasi.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah telah menetapkan peran dan fungsi DPRD (legislatif daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota).

DPRD merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah berkedudukan sebagai “Lembaga Pemerintahan Daerah”. DPRD memiliki tanggungjawab sama dengan Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah (Perda) untuk kesejahteraan rakyat. DPRD juga memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk Perda bersama Kepala Daerah. Fungsi anggaran diwujudkan dalam menyusun dan menetapkan APBD bersama Pemerintah Daerah. Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan kebijakan ditetapkan oleh Pemerintah Daerah. Terkait dengan fungsi DPRD ini, maka tugas dan wewenang DPRD adalah :

1. Membentuk Perda dibahas dengan Kepala Daerah untuk mencapai tujuan bersama.
2. Menetapkan APBD bersama dengan Kepala Daerah.
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lain, Keputusan Kepala Daerah, APBD, kebijakan Pemda dalam melaksanakan Program Pembangunan Daerah, dan Kerjasama Internasional di daerah.
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Mendagri melalui Gubernur.
5. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemda terhadap rencana perjanjian internasional menyangkut kepentingan daerah.
6. Meminta laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.

7. Tugas-tugas lain diberikan oleh Undang-Undang.

Peranan DPRD dalam perencanaan pembangunan cukup besar dan dominan, yaitu dimulai dari pembuatan Peraturan Daerah tentang Pola Dasar Pembangunan Daerah. Selanjutnya program tahunan yang tertuang dalam APBD juga harus mendapat persetujuan DPRD. Sebuah proyek tidak bisa masuk dalam APBD apabila DPRD berkeberatan. Biasanya Dewan sebelum pembuatan APBD mengadakan kunjungan ke daerah-daerah guna menyerap aspirasi masyarakat yang menjadi bekal dalam pembahasan bersama dengan eksekutif.

Oleh karena itu, untuk memperoleh tata kehidupan seperti yang di katakan pada bahasan sebelumnya, dalam pembangaunan memerlukan pula segenap usaha yang bersifat komprehensif Integralistik. Artinya, seluruh aspek pembangunan harus dilaksanakan secara menyeluruh dan terintegrasi, dalam suatu gerak langkah bersama pemerintah dan masyarakat. Menempatkan rakyat pada posisinya sebagai subyek dan obyek pembangunan, memberikan kemungkinan yang amat feasible dalam rangka meraih tujuan tersebut. Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai pengarah pembangunan dan sebagai pelaksana kehidupan berbangsa dan bernegara, mengejawantahkan peranannya tersebut melalui penggalian, pembinaan dan pengembangan segenap potensi rakyat, agar benar-benar dapat menjadikannya sebagai modal dasar, dan memperhitungkannya didalam penentuan strategi dan arah pembangunan.

Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai penentu dari kebijaksanaan pembangunan Daerah. Konsekuensi logis dari konstelasi kekuasaan tersebut di atas adalah kerjasama yang baik antara Kepala Daerah dengan DPRD harus terjalin. DPRD adalah mitra kerja (*counterpart*) dari Kepala Daerah, dan sebaliknya. Hal ini, walaupun secara yuridis formal kedudukan DPRD cukup kuat untuk dapat mengimbangi peran dari Kepala Daerah (Eksekutif), namun secara empirik pandangan masyarakat yang umum berlaku menyatakan bahwa DPRD masih perlu ditingkatkan lagi bobot kualitasnya agar dapai melaksanakan tugas dan fungsinya secara optimal.

Dalam hal ini Departemen Dalam Negeri dituntut untuk senantiasa berupaya meningkatkan kemampuan aparaturnya, termasuk di antaranya adalah para anggota DPRD.

Adanya pemerintahan di daerah yang bersifat otonom adalah sebagai konsekuensi dari dilaksanakannya asas desentralisasi, yaitu suatu asas penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat atau Daerah Otonom tingkat atasnya kepada Daerah Otonom menjadi urusan rumah tangganya. Adapun yang dimaksud sebagai Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pembentukan Daerah Otonom merupakan salah satu sistem penyelenggaraan pemerintahan yang memungkinkan tujuan sosial, ekonomi, politik dan keamanan yang diidamkan oleh setiap warga di Daerah dapat diejawantahkan melalui pengembangan otonomi Daerah yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab.

Dengan diadopsinya asas desentralisasi maka diserahkanlah urusan-urusan tertentu kepada Pemerintah Daerah untuk menjadi urusan-urusan rumah tangganya. Urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada Pemerintah Daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi tersebut pada dasarnya telah menjadi wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada Pemerintah Daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaannya.

Dengan demikian, maka dalam menyelenggarakan pemerintahan Daerah, ada pembagian tugas yang jelas dan dalam kedudukan yang sama tinggi antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu Kepala Daerah memimpin bidang eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bergerak dalam bidang legislatif.

Kiranya perlu ditegaskan di sini, bahwa walaupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah unsur Pemerintah Daerah, tetapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak boleh mencampuri bidang eksekutif tanpa mengurangi hak-haknya sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku. Bidang eksekutif adalah wewenang dan tanggung jawab Kepala Daerah sepenuhnya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka jelaslah kerja sama di antara Kepala Daerah dengan DPRD merupakan unsur yang mutlak. Hal itu antara lain dapat dilihat dalam rangka pembuatan Peraturan Daerah dan dalam menyusun APBD. Tanpa adanya kerja sama yang baik di antara kedua pihak maka terlibat pemerintahan yang diharapkan akan sulit dicapai.

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati dan untuk kota adalah wali kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil wali kota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.

BAB III

GAMBARAN UMUM KABUPATEN PACITAN

A. Kondisi Geografis

Kabupaten Pacitan terletak di pantai selatan Pulau Jawa yang karakteristik wilayahnya sebagian besar (85%) dari luas wilayah) berupa perbukitan serta merupakan kawasan ekokarst. Adapun wilayah administrasi Kabupaten Pacitan setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, telah terjadi pengembangan wilayah terutama di desa yang mana terjadi pemekaran desa bertambah 7 (tujuh) desa. Hal ini mengakibatkan perubahan wilayah administrasi Kabupaten Pacitan dari sebelumnya 12 Kecamatan, 5 kelurahan dan 159 desa menjadi 12 kecamatan, 5 kelurahan dan 166 desa (total 171 Desa/Kelurahan). Ketujuh desa pemekaran tersebut masing-masing, adalah :

1. Di wilayah Kecamatan Sudimoro, terdapat 4 (empat) desa yang mengalami pemekaran, yaitu :
 - a. Desa Klepu, berdasarkan Peraturan Bupati Pacitan Nomor 27 Tahun 2006, dimekarkan menjadi 2 (dua) desa, yaitu Desa Klepu dan Desa Sembowo ;

- b. Desa Ketanggung, berdasarkan Peraturan Bupati Pacitan Nomor 28 Tahun 2006 dimekarkan menjadi 2 (dua) desa, yaitu Desa Ketanggung dan Desa Karangmulyo ;
 - c. Desa Sudimoro, berdasarkan Peraturan Bupati Pacitan Nomor 29 Tahun 2006 dimekarkan menjadi 2 (dua) desa, yaitu Desa Sudimoro dan Desa Gunungrejo; dan
 - d. Desa Sukorejo, berdasarkan Peraturan Bupati Pacitan Nomor 30 Tahun 2006 dimekarkan menjadi 2 (dua) desa, yaitu Desa Sukorejo dan Desa Sumberejo;
2. Di wilayah Kecamatan Ngadirojo, yaitu :
- Desa Wonokarta, berdasarkan Peraturan Bupati Pacitan Nomor 31 Tahun 2006 dimekarkan menjadi 3 (tiga) desa, yaitu : (a) Desa Wonokarto, (b) Desa Wonosobo, dan (c) Desa Wonoasri ;
3. Di wilayah Kecamatan Tegalombo, yaitu :
- Desa Tahunan, berdasarkan Peraturan Bupati Pacitan Nomor 32 Tahun 2006 dimekarkan menjadi 2 (dua) desa, yaitu desa Tahunan dan desa Tahunan Baru.
- Sedangkan letak geografis Kabupaten Pacitan berada diantara $110^{\circ} 55'$ - $111^{\circ} 25'$ Bujur Timur dan $07^{\circ} 55'$ - $08^{\circ} 17'$ Lintang Selatan, dimana Kabupaten Pacitan merupakan salah satu dari 38 kabupaten/kota di Jawa Timur, terletak 276 km di bagian sebelah barat daya dan berbatasan langsung dengan Provinsi Jawa Tengah.
- dengan batas-batas wilayah administrasi :
- a. Sebelah Timur : Kabupaten Ponorogo dan Kabupaten Trenggalek ;

- b. Sebelah Selatan : Samudera Indonesia
- c. Sebelah Barat : Kabupaten Wonogiri (Jawa Tengah)
- d. Sebelah Utara : Kabupaten Wonogiri Propinsi Jawa Tengah dan Kabupaten Ponorogo.

Luas Kabupaten Pacitan 1.389,89 Km., secara rinci per Kecamatan dapat dilihat sebagaimana tersebut dalam Tabel 1.

Tabel 1 : Luas Wilayah Kabupaten Pacitan

No.	Kecamatan	Jumlah	Luas Kecamatan
1	Donorojo	12	109,09
2	Punung	13	108,81
3	Pringkuku	13	132,93
4	Pacitan	25	77,11
5	Kebonagung	19	124,85
6	Arjosari	17	117,06
7	Nawangan	9	124,06
8	Bandar	8	117,34
9	Tegalombo	11	149,26
10	Tulakan	16	161,61
11	Ngadirojo	18	95,91
12	Sudimoro	10	71,86
Total		171	1.389,87

Sumber : Pacitan Dalam Angka 2009

Kabupaten Pacitan seperti daerah-daerah lainnya di Pulau Jawa dipengaruhi oleh iklim Tropis basah dengan 2 musim yaitu musim hujan (bulan

Oktober-April) dan musim kemarau (bulan April-Oktober). Berdasarkan pencatatan selama 24 tahun terakhir curah hujan mencapai 2300 mm per tahun. Curah hujan bulanan maksimum rata-rata 416 mm yang terjadi pada bulan Januari dan curah hujan bulanan minimum rata-rata 53 mm yang terjadi pada bulan Agustus. Suhu rata-rata 27°C sedangkan kecepatan angin antara 30-50 km/jam.

Analisis terhadap data iklim sangat penting dalam kaitannya dengan berbagai kegiatan pembangunan, baik di bidang teknik sipil maupun pertanian. Untuk keperluan analisis data iklim di wilayah Kabupaten Pacitan, maka telah dikumpulkan data curah hujan dan hari hujan dari 12 Stasiun Pengamat Hujan yang tersebar di berbagai kecamatan di Kabupaten Pacitan dan data unsur iklim lainnya (temperatur udara, kelembapan udara, penyinaran matahari, dan kecepatan angin) dari stasiun iklim Pringkuku dan stasiun iklim Tulakan.

Pacitan merupakan pintu gerbang bagian barat masuk Propinsi Jawa Timur dengan kondisi fisik berupa pegunungan kapur (karst), yang masuk dalam bentang pegunungan seribu yang membujur dari Barat di Kabupaten Gunung Kidul Daerah Istimewa Yogyakarta ke arah Timur sampai di Kabupaten Trenggalek menghadap Samudera Indonesia. Sebagian besar wilayahnya (85%) berupa pegunungan (gunung-gunung kecil) yang jumlahnya mencapai 300 buah. Kondisi alam ini membuat daerah Pacitan banyak memiliki gua-gua. Salah gua yang cukup indah adalah Gua Gong. Konon Gua ini adalah terindah se Asia Tenggara.

Gua yang mengagumkan²² ini di –dalamnya banyak dijumpai stalaktit dan stalagmit yang kondisinya relative masih utuh. Selanjutnya pengunjung Gua akan diantar oleh pemandu untuk menyusuri lorong-lorong Gua dengan kedalaman \pm 200 m. selain Gua Gong terdapat lagi gua yang tidak kalah indahnya dari Gua Gong, yaitu Gua Tabuhan terletak di desa Wareng Kecamatan Punung. Gua ini memiliki keunikan tersendiri karena stalaktit yang bergelantungan pada langit-langit gua bila dipukul akan mengeluarkan suara sebagaimana bunyi gamelan (Jawa). Desa Wareng sebagai lokasi Gua Tabuhan letaknya tidak jauh dari Goa Gong \pm 10 Km.

Dari aspek topografi menunjukkan bentang daratannya bervariasi dengan kemiringan sebagai berikut :

1. Datar (kelas kelerengan 0-5%) dengan luas 55,59 Km² atau 4% dari luas wilayah Kabupaten Pacitan ;
2. Berombak (kelas kelerengan 6-10%) dengan luas 138,99 Km² atau 10% dari luas wilayah Kabupaten Pacitan ;
3. Bergelombang (kelas kelerengan 11-30%) dengan luas 333,57 Km² 24% dari luas wilayah Kabupaten Pacitan ;
4. Berbukit (kelas kelerengan 31-50%) dengan luas 722,73 Km² atau 52% dari luas wilayah di Kabupaten Pacitan ; dan
5. Bergunung (kelas kelerengan > 52%) dengan luas 138,99 Km² atau 10% dari luas wilayah di Kabupaten Pacitan.

²² Pernyataan dari beberapa pengunjung yang membandingkan dari beberapa gua di Negara Asia Tenggara yang telah mereka kunjungi.

Apabila ditinjau dari struktur dan jenis tanah terdiri dari Asosiasi Litosol Mediteran Merah, Aluvial kelabu endapan liat, Litosol campuran Tuf dengan Vulkan serta komplek Litosol Kemerahan yang ternyata di dalamnya banyak mengandung potensi bahan galian mineral. Pacitan di samping merupakan daerah pegunungan yang terletak pada ujung timur Pegunungan Seribu, juga berada pada wilayah Selatan Pulau Jawa dengan rentangan sekitar 80 km dan lebar 25 km. Tanah Pegunungan Seribu memiliki ciri khas yang tanahnya didominasi oleh endapan gamping bercampur koral dari kala Milosen (dimulai sekitar 21.000.000 – 10.000.000 tahun silam). Endapan itu kemudian mengalami pengangkatan pada kala Holosen, yaitu lapisan geologi yang paling muda dan paling singkat (sekitar 500.000 tahun silam – sekarang).

Gejala-gejala kehidupan manusia muncul di permukaan bumi pada kala Plestosen, yaitu sekitar 1.000.000 tahun Sebelum Masehi. Endapan- endapan ini kemudian tererosi oleh sungai maupun perembesan – perembesan air hingga membentuk suatu pemandangan KARST yang mencapai ribuan bukit-bukit kecil, dengan ciri-ciri pegunungan berbukit berbentuk kerucut atau setengah bulatan.

Bersamaan dengan perjalanan struktur dan sejarah bumi (geologi) tersebut, yakni pada zaman kwarter awal telah muncul di muka bumi ini jenis manusia pertama : Homo Sapiens, yang karena kelebihanannya dalam menggunakan otak atau akal, secara berangsur-angsur kemudian menguasai alam sebagaimana tampak dari tahap-tahap perkembangan sosial dan kebudayaan yaitu dari hidup mengembara (nomaden) sebagai pengumpul makanan, menjadi setengah

pengembara/menetap dengan kehidupan berburu, kemudian menetap dengan kehidupan penghasil makanan. Adapun tingkat kebudayaannya yaitu dari zaman batu tua (Palaeolithicum), zaman batu mada (messolithicum), dan zaman batu muda (neolithicum).

Geografi Kabupaten Pacitan sebagian besar (49%) merupakan wilayah bergunung atau perbukitan dengan kemiringan lahan >40 , dan lainnya berupa lahan dengan bentuk wilayah datar-berombak (lereng 0-8%) yang menempati wilayah 17%, lahan bergelombang (8-15%) menempati wilayah $\pm 2,5\%$, lahan agak berbukit (lereng 26-40%) yang menempati wilayah $\pm 28\%$.

Dataran hingga berombak dapat dijumpai di beberapa wilayah, yakni di dataran aluvium Sungai Grindulu dan dataran aluvium Sungai Lorog. Lahan bergelombang dapat dijumpai di daerah Kebonagung, Ngadirojo, dan Pringkuku, serta di berbagai Kecamatan lain dalam luasan sempit (spot-spot). Lahan agak berbukit hingga berbukit menyebar merata di tiap Kecamatan. Namun yang paling luas adalah di Pringkuku, Tegalombo, dan Tulakan. Sedangkan lahan agak bergelombang hingga bergunung ($> 40\%$) banyak dijumpai di Arjosari, Nawangan, Tegalombo, dan Tulakan luasan masing-masing bentuk wilayah dapat dilihat pada tabel 2.

Tabel 2 : Luas Wilayah Kabupaten Pacitan Dari Kemiringan

No.	KECAMATAN	KEMIRINGAN		LUAS TOTAL KAW. DG KEM IRINGAN > 40%	%
		E (41-60)	F (>60)		
1	DONOROJO	1.543	2.342	3.885	35,61
2	PUNUNG	1.114	2.786	3.900	35,84
3	PRINGKUKU	2.166	1.168	3.334	25,08
4	PACITAN	1.318	1.264	2.582	33,49
5	KEBONAGUN	3.602	1.331	4.933	39,51
6	ARJOSARI	2.948	6.223	9.171	78,34
7	TEGALOMBO	3.971	6.597	10.568	70,80
8	NAWANGAN	4.150	3.360	7.510	60,54
9	BANDAR	2.996	2.217	5.213	44,42
10	TULAKAN	4.965	2.486	7.451	46,10
11	NGADIROJO	2.471	3.555	6.026	62,83
12	SUDIMORO	2.384	1.576	3.960	55,11
	TOTAL	33.628	34.905	68.533	49,31

Sumber: RTRW Kabupaten Pacitan 2009-2028

Keterangan :

E (41-60) = Daerah agak bergunung dengan kemiringan 41-60%

F (>60) = Daerah bergunung dengan kemiringan lebih dari 60%

Kondisi geologi wilayah Pacitan umumnya berupa vulkanik dan kars. Sejumlah besar erupsi serta bentuk kerucut, dengan material-material hasil letusannya berbentuk padat batu gamping serta lain-lain bahan vulkanik lepas. Semua bahan vulkanik itu membentuk pegunungan (*otogenesis*) menghasilkan

morfologi yang berbukit-bukit dan bergunung-gunung dengan perbedaan relief topografik yang cukup besar. Di bagian selatan sepanjang pantai kondisi geologinya berupa satuan karst dengan bahan penyusun batu gamping. Secara garis besar wilayah Kabupaten Pacitan dapat dikelompokkan ke dalam 3 satuan wilayah morfologi, yaitu:

1. Morfologi Perbukitan

Morfologi perbukitan merupakan wilayah terluas, mencakup 80% luas daerah. Satuan morfologi ini menempati daerah dengan kemiringan terjal, dengan bukit-bukit dan gunung-gunung kecil menjulang hingga 800 meter di atas permukaan air laut. Satuan ini disusun oleh batuan gunung api dan batuan sedimen. Morfologi berbentuk tonjolan yang terdapat di beberapa tempat merupakan batuan terobosan yang bersusunan andesit, basal, diorit dan dasit. Sungai-sungai besar yang mengalir di daerah ini antara lain S. Grindulu, S. Lanang, S. Pagutan, S. Lorog, dan S. Panggul. Kelurusannya lebih banyak dipengaruhi oleh sesar dan kekar daripada kedudukan lapisan batuan. Derajat pelapukan pada satuan ini cukup tinggi, ditunjukkan oleh tanah pelapukan yang setempat mencapai tebal lebih dari 10 meter.

2. Morfologi Karst

Satuan Karst menyebar di sepanjang pantai selatan, terutama disusun oleh batu gamping, yang bersifat tufan. Gejala karst di daerah ini ditunjukkan oleh adanya gua batu gamping, aliran sungai bawah tanah, dolina, dan uvala. Bukit-bukit kecil berjulang antara 20-50 meter di atas muka air laut merupakan bentukan hasil erosi, yang umumnya disusun oleh batu gamping terumbu. Bentuk bukitnya yang beragam seperti kerucut, kerucut terpancung, meja, tabung, dan sebagainya dipengaruhi oleh ragam batu gamping penyusunnya. Sungai besar yang memotong satuan ini adalah S. Baksoko yang kelurusannya dipengaruhi oleh sistem retakan.

3. Morfologi Dataran

Satuan dataran berupa aluvium, sebarannya sangat terbatas, yakni di sepanjang aliran sungai-sungai besar. Setempat satuan ini menempati daerah pinggirannya pantai yang sempit. Dataran aluvial yang cukup luas diantaranya dijumpai di dataran Pacitan di daerah hilir S. Grindulu dan dataran Lorog di sekitar S. Lorog.

Secara hidorlogis wilayah Kabupaten Pacitan terdiri dari 5 daerah aliran sungai (DAS) yaitu : (1) DAS Grindulu, (2) DAS Baksoko, (3) DAS Lorog, (4) DAS Pagotan, (5) dan DAS Bawur. Daerah Aliran Sungai Grindulu memiliki topografi datar hingga bergunung dengan elevasi tertinggi 1.100 m di atas permukaan air laut (Gunung Gembes) dan mempunyai wilayah paling besar yaitu meliputi 9 kecamatan yaitu : (1) Kecamatan Pacitan, (2) Kebonagung, (3) Arjosari, (4)

Tulakan, (5) Punung, (6) Pringkuku, (7) Tegalombo, (8) Nawangan, (9) dan Bandar, dengan luas DAS kurang lebih 1.500 km² dan panjang kurang lebih 52 km.

Dominasi penguasaan lahan tegalan oleh penduduk setempat telah berdampak pada perkembangan kondisi tanah permukaan lahan DAS Grindulu yaitu 61,29% merupakan tanah dengan solum sangat tipis dan dijumpai singkapan batuan induk litosol. Kondisi demikian mengakibatkan mudah terkikisnya lapisan *top soil* yang berdampak pada tingginya tingkat sedimentasi yang terjadi di DAS Grindulu. Hal perhitungan erosi secara kasar dengan memperhatikan karakteristik tanah, pola penggunaan lahan dan pengelolaan lahan serta kondisi topografi menunjukkan bahwa tingkat erosi di DAS Gridulu sangat tinggi setiap tahun paling tidak akan terangkut tanah kurang lebih 60 ton ha/tahun (maks yang dapat ditolerir 12,5 ton/ha/th).

B. Kondisi Sosial Budaya

Pembangunan yang dilaksanakan pemerintah pada dasarnya mempunyai tujuan pokok yaitu membangun manusia Indonesia seutuhnya dalam rangka mencapai masyarakat sejahtera, adil dan makmur, yang ditandai dengan meningkatnya taraf hidup masyarakat yang semakin sejahtera, lahir dan bathin. Untuk mencapai maksud tersebut diperlukan perencanaan yang matang dengan disertai data yang akurat. Penduduk merupakan faktor penting di dalam pembangunan

karena selain sebagai pelaku pembangunan juga sekaligus sebagai obyek pembangunan. Oleh karena itu, masalah kependudukan adalah masalah yang sangat urgen dalam pembangunan.

Dalam perencanaan tata ruang, data dan analisis kependudukan merupakan salah satu faktor yang sangat penting, mengingat penduduk merupakan subyek dan obyek pembangunan suatu wilayah. Dengan mengetahui karakteristik kependudukan suatu wilayah, maka usaha-usaha untuk penyediaan fasilitas dan kebutuhan pelayanan pada masa mendatang dapat diperkirakan sesuai dengan perhitungan-perhitungan yang telah ditetapkan. Beberapa hal pokok kependudukan yang akan dibahas meliputi jumlah dan laju pertumbuhan penduduk, persebaran dan kepadatan penduduk, proyeksi penduduk, komposisi penduduk dan karakteristik sosial budaya. Perkembangan jumlah penduduk di Kabupaten Pacitan selama sepuluh tahun terakhir (2001-2010) mengalami perkembangan, yaitu 543.252 jiwa pada tahun 2001 menjadi 575.508 jiwa pada tahun 2010 atau rata-rata tumbuh 0,94 %. Berikut ini adalah data jumlah penduduk per Kecamatan di Kabupaten Pacitan dari tahun 2001-2010 seperti pada tabel 3.

Tabel 3 : Jumlah Penduduk, Rata-rata Penduduk per Desa, Kepadatan Penduduk, dan Laju Pertumbuhan Penduduk Kabupaten Pacitan 10 Tahun Terakhir

No	Tahun	Jml Desa/ Kel.	Thn Dasar (2000)	Jml Pend. (2001-2010)	Rata-rata Pend. per Desa	Kepadt Pend.	Laju Pert Pend Per Th (2001-2010)
1	2001	164	525.758	543.252	3.312,51	390,86	3,33

2	2002	164	525.758	545.409	3.325,66	392,42	1,85
3	2003	164	525.758	547.308	3.337,24	393,78	1,35
4	2004	164	525.758	549.069	3.347,98	395,05	1,09
5	2005	164	525.758	551.759	3.364,38	396,99	0,97
6	2006	164	525.758	551.155	3.360,70	396,55	0,79
7	2007	171	525.758	555.262	3.247	400	0,78
8	2008	171	525.758	557.029	3.257	401	0,72
9	2009	171	525.758	558.644	3.267	402	0,68
10	2010	171	525.758	575.408	3.364	414	0,94

Sumber : Pacitan dalam Angka dan Hasil Analisis, tahun 2012

Catatan : Rumus cara menghitung laju pertumbuhan penduduk

$$r = \left\{ \left[\frac{P_t}{P_o} \right]^{1/n} - 1 \right\} \times 100$$

r : Laju pertumbuhan penduduk

P_t : Jumlah penduduk pada tahun akhir

P_o : Jumlah penduduk pada tahun dasar

n : Lamanya waktu antara P_o dengan P_t $A = \pi r^2$

Apabila dibandingkan dengan hasil sensus penduduk tahun 2000, maka sampai dengan tahun 2010 terjadi penambahan penduduk sebanyak 49.650 jiwa. Sehingga pertumbuhan penduduk dari tahun ke tahun ada kecenderungan meningkat. Kondisi ini sudah barang tentu akan berpengaruh pada rencana pengembangan wilayah di Kabupaten Pacitan.

Tabel 4 : Jumlah Penduduk Kabupaten Pacitan Selama 7 Tahun

No	Tahun	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1	2	3	4	5
1	2006	258.709	292.446	551.155

2	2007	273.259	282.003	555.262
3	2008	273.884	283.145	557.029
4	2009	269.717	288.927	558.644
5	2010	264.112	276.769	530.881
6	2011	264.848	277.569	542.417
7	2012	264.587	278.587	543.391

Sumber data : Peraturan Daerah Kabupaten Pacitan Nomor 11 Tahun 2011 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2011 – 2016 yang telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Pacitan Nomor 10 Tahun 2013.

Data menunjukkan bahwa jumlah penduduk Kabupaten Pacitan dari tahun 2006 – 2009 jumlah lebih banyak dibandingkan dengan jumlah penduduk tahun 2010 – 2012. Hal ini didasarkan pada sistem penghitungan, yaitu jumlah penduduk antara tahun 2006 – 2009 didasarkan pada data registrasi sedangkan jumlah penduduk tahun 2010 –2012 didasarkan pada sensus penduduk tahun 2010 (SP 2010).

Distribusi penduduk Kabupaten Pacitan dapat dikatakan tersebar secara merata untuk masing-masing kecamatan. Kecamatan dengan jumlah penduduk paling banyak adalah Kecamatan Tulakan dengan 77.266 jiwa (14,30%), sedangkan Kecamatan Pringkuku merupakan kecamatan dengan jumlah penduduk paling sedikit yaitu 29.694 jiwa (5,50%). Kepadatan penduduk rata-rata di Kabupaten Pacitan pada Tahun 2010 adalah 390 jiwa/km². Kepadatan penduduk paling tinggi adalah di Kecamatan

Pacitan dengan tingkat kepadatan sebesar 957 jiwa/km². Sebaran distribusi jumlah penduduk Kabupaten Pacitan dapat dilihat sebagaimana pada table 5.

Tabel 5 : Sebaran distribusi jumlah penduduk Kabupaten Pacitan

No	Kec.	Jml. Desa	Thn Dasar (2000)	Luas Kec.	Jumlah Pendk.	Rata-rata Pendk. Per Desa	Kepadat Pend.	Laju Pertum. Pendk
1	Donorojo	12	525.758	109,09	40.367*	2.916	321	-0,22
2	Punung	13	525.758	107,91	36.115*	2.609	314	-0,24
3	Pringkuku	13	525.758	132,93	31.922*	2.284	223	0,13
4	Pacitan	25	525.758	76,38	70.873*	2.923	957	1,53
5	K. Agung	19	525.758	124,85	45.515*	2.246	342	-0,26
6	Arjosari	17	525.758	117,07	40.145*	2.273	330	0,25
7	Nawangan	9	525.758	124,05	52.144*	5.120	371	-0,21
8	Bandar	8	525.758	117,35	45.878*	5.224	356	0,46
9	T. Ombo	11	525.758	149,45	53.520*	4.368	322	0,48
10	Tulakan	16	525.758	161,61	86.688*	4.829	478	0,12
11	Ngadirojo	18	525.758	94,22	49.306*	2.484	474	0,58
12	Sudimoro	10	525.758	71,05	33.803*	2.999	422	0,46

Sumber : Pacitan dalam Angka, 2011.

*Data penduduk hasil registrasi tahun 2011 Badan Pusat Statistik Kabupaten Pacitan

Adapun untuk membangun daerah, maka Kabupaten Pacitan mempunyai pendapatan yang diperoleh baik dari pendapatan asli daerah maupun dari dana perimbangan. Pendapatan Kabupaten Pacitan diperoleh dari penerimaan langsung dan tidak langsung. Penerimaan langsung diperoleh dari penerimaan pajak, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah. Penerimaan pajak yang diperoleh digunakan untuk membiayai

penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten Pacitan. Pembiayaan (financing) adalah seluruh transaksi keuangan pemerintah, baik penerimaan maupun pengeluaran, yang perlu dibayar atau akan diterima kembali, yang dalam penganggaran pemerintah terutama dimaksudkan untuk menutup defisit dan atau memanfaatkan surplus anggaran. Penerimaan pembiayaan antara lain dapat berasal dari pinjaman, dan hasil investasi. Sementara, pengeluaran pembiayaan antara lain digunakan untuk pembayaran kembali pokok pinjaman, pemberian pinjaman kepada entitas lain, dan penyertaan modal pemerintah. Total penerimaan yang diperoleh Kabupaten Pacitan pada tahun 2011 adalah 44.996.860.737,00

Dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir kinerja pelaksanaan APBD mengalami peningkatan yang signifikan, terutama ditopang dari Dana Perimbangan. Pada tahun 2007 sebesar Rp. 448.341.853.486,00 meningkat menjadi Rp. 684.406.828.893,00 pada tahun 2011. Pada sisi PAD kecenderungannya terus meningkat dari tahun ke tahun, dengan rata-rata 15,49%. Pada tahun 2007 sebesar Rp.16.806.457.228,81 dan meningkat menjadi Rp.29.488.179.487,72 pada tahun 2011. Kemampuan fiskal Kabupaten Pacitan dari tahun 2007 sampai dengan tahun 2011 tergolong rendah, hal ini terlihat indeks kemampuan fiskal Kabupaten Pacitan tahun 2007-2011.

Tabel 6 : Kemampuan Fiskal Kabupaten Pacitan

Tahun	Indeks Kemampuan Fiskal/Ruang Fiskal Daerah (IRFD)	Klasifikasi
1	2	3
2008	0	Rendah
2009	0.1724	Rendah
2010	0.1684	Rendah
2011	0.0908	Rendah

Sumber: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2012

Pendidikan

Berdasarkan data Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan, Kabupaten Pacitan Dalam Angka 2011 tercatat 4 unit TK Negeri, 297 unit TK Swasta, 413 unit SD Negeri, 5 unit SD Swasta, 45 unit SMP Negeri, 21 unit SMP Swasta, 3 Unit MTS Negeri, 34 unit MTS Swasta, 9 Unit SLTA Negeri, 1 Unit SLTA Swasta, 1 Unit MA Negeri, 12 Unit MA Swasta, 8 Unit SMK Negeri, dan 13 Unit SMK Swasta dapat dijelaskan pada tabel 7.

Tabel 7 : Daftar Pendidikan Swasta dan Negeri

No	Kecamatan	TK		SD		SLTP		MTs		SLTA (MA dan SMK)		PT	
		Ne	Swa	Ne.	Swa	Ne.	Swa	Ne.	Swa	Ne	Swa	Ne	Swa
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	Donorojo		19	32		4	1		1	2			
2	Punung		29	31		3		1	3	2	1		
3	Pringkuku	1	21	28		3	1		1	1			
4	Pacitan	1	33	34	4	5	3	1	2	6	3	1	3
5	Kebonagung		32	34		2	2	1	1	1	1		
6	Arjosari		19	36		3	1		6	0	4		1
7	Nawangan		18	32		4	1		3	2			
8	Bandar		24	30		4	2		4	1	1		
9	Tegalombo		15	40		3	3		4	1	3		
10	Tulakan	1	6	49		4	4		3	1	4		
11	Ngadirojo	1	3	44	1	5	2		1	3	3		
12	Sudimoro		8	23		5	1		1	1	2		

Total	4	297	413	5	45	21	3	34	9	22	1	4
-------	---	-----	-----	---	----	----	---	----	---	----	---	---

Sumber : Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan, 2012

Jumlah Kepala Keluarga Penduduk Miskin

Kemiskinan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan memenuhi hak-hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang dalam menjalani kehidupan secara bermartabat. Hak-hak dasar yang diakui secara umum meliputi terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumberdaya alam, dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki.

Masalah kemiskinan merupakan salah satu persoalan mendasar yang menjadi pusat perhatian pemerintah Kabupaten Pacitan. Data kemiskinan yang baik dapat digunakan untuk mengevaluasi kebijakan pemerintah terhadap kemiskinan, membandingkan kemiskinan antar waktu serta menentukan target penduduk miskin dengan tujuan untuk memperbaiki kondisi penduduk miskin. Penduduk miskin Kabupaten Pacitan mengalami penurunan dari tahun ke tahun. Tahun 2010 sebesar 19,5% sedangkan tahun 2011 adalah 17,37% (angka proyeksi).

Jumlah Rumah Tangga Miskin sesuai data Program Pendataan Perlindungan Sosial (PPLS) tahun 2008 jumlah Rumah Tangga Sasaran (RTS) di Kabupaten Pacitan dapat dilihat pada tabel 8.

Tabel 8 : Jumlah Penduduk Miskin per Kecamatan

No	Kecamatan	Jumlah Rumah Tangga
1	Donorojo	2.8
2	Punung	1.7
3	Pringkuku	2.4
4	Pacitan	3.5
5	Kebonagung	2.9

6	Arjosari	3.8
7	Nawangan	4.0
8	Bandar	4.7
9	Tegalombo	5.5
10	Tulakan	6.5
11	Ngadirojo	3.4
12	Sudimoro	2.2
	Jumlah	44.0

Sumber : Bidang Sosbud Bappeda dan PM, 2012

Jumlah Rumah

Berdasarkan data buku Kabupaten Pacitan dalam Angka tahun 2011 jumlah rumah di Kabupaten pada tahun 2000 sebanyak 142.031, sedangkan pada tahun 2010 sebanyak 151.020 atau mengalami peningkatan jumlah rumah 8.989. Namun rata-rata anggota rumah tangga di Kabupaten Pacitan cenderung menurun, dari 3,7 pada tahun 2000 menjadi 3,59 pada tahun 2010, seperti dijelaskan pada tabel 9.

Tabel 9 : Jumlah KK per Kecamatan dan Rata-rata KK per Kecamatan

Kecamatan	Rumah Tangga		Rata-rata Anggota Rumah Tangga	
	2000	2010	2000	2010
Donorojo	10.105	10.371	3,5	3,37
Punung	9.554	9.741	3,6	3,48
Pringkuku	8.675	9.039	3,4	3,29
Pacitan	17.158	20.054	3,7	3,64
Kebonagung	11.071	11.340	3,9	3,76
Arjosari	10.371	10.777	3,6	3,59
Nawangan	11.906	12.722	3,9	3,62
Bandar	11.332	12.298	3,5	3,40
Tegalombo	12.340	13.416	3,7	3,58

Tulakan	20.304	21.584	3,8	3,58
Ngadirojo	11.707	12.510	3,6	3,57
Sudimoro	7.508,0	7.168,0	3,8	4,18
Jumlah	142.031,0	151.020,0	3,7	3,59

Sumber : Pacitan dalam Angka, 2011

C. Administrasi Pemerintahan

Pemerintah Daerah berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Berdasarkan ketentuan dimaksud, maka dapat dikatakan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah. Adapun pembentukan organisasi perangkat daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Penjabaran Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah dalam pembentukan organisasi dan perangkat daerah di Kabupaten Pacitan telah ditetapkan melalui Peraturan Daerah Kabupaten Pacitan No. 19 Tahun 2007 Tentang Organisasi Sekretariat Daerah Dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pacitan, dan Peraturan Daerah Kabupaten Pacitan No. 21 Tahun 2007 Tentang Organisasi Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Pacitan.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Pacitan No. 19 Tahun 2007 Tentang Organisasi Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah Kabupaten Pacitan. Struktur Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Pacitan dan Struktur Organisasi Sekretariat DPRD Kabupaten Pacitan, ditetapkan sebagai berikut :

1. Organisasi Sekretariat Daerah, terdiri dari :

Struktur organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Pacitan, disusun sebagai berikut :

a. Sekretaris Daerah.

b. Asisten Sekretaris Daerah, terdiri dari :

1) Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat, mengkoordinir :

a) Bagian Administrasi Pemerintahan Umum ;

b) Bagian Kerjasama dan Perbatasan ;

c) Bagian Administrasi Kesejahteraan Rakyat ; dan

d) Bagian Hubungan Masyarakat dan Protokol.

2) Asisten Perekonomian dan Pembangunan, mengkoordinir :

a) Bagian Administrasi Pembangunan ;

b) Bagian Administrasi Perekonomian ;

c) Bagian Administrasi Sumber Daya Alam ; dan

d) Bagian Pengolah Data Elektronik

3) Asisten Administrasi Umum, mengkoordinir :

- a) Bagian Hukum ;
- b) Bagian Organisasi ;
- c) Bagian Keuangan ;
- d) Bagian Umum

c. Kelompok Jabatan Fungsional.

2. Organisasi Sekretariat Dewan Perwakilan Daerah:

Struktur organisasi Sekretariat DPRD Kabupaten Pacitan, disusun sebagai berikut :

- a. Sekretaris DPRD ;
- b. Bagian Umum ;
- c. Bagian Persidangan ;
- d. Bagian Perundang-undangan dan Dokumentasi ;
- e. Bagian Keuangan ; dan
- f. Kelompok Jabatan Fungsional.

Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Pacitan dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Pacitan No 21 Tahun 2007 Tentang Organisasi Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Pacitan. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Daerah dimaksud Lembaga Teknis Daerah Kabupaten terdiri dari :

1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Penanaman Modal;
2. Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat;

3. Badan Penelitian, Pengembangan dan Statistik;
4. Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa;
5. Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan;
6. Badan Kepegawaian Daerah;
7. Inspektorat
8. Rumah Sakit Umum Daerah
9. Kantor Pendidikan dan Pelatihan;
10. Kantor Perpustakaan, Arsip dan Dokumentasi
11. Kantor Lingkungan Hidup;
12. Kantor Ketahanan Pangan;
13. Kantor Pelayanan Perizinan;
14. Satuan Polisi Pamong Praja.

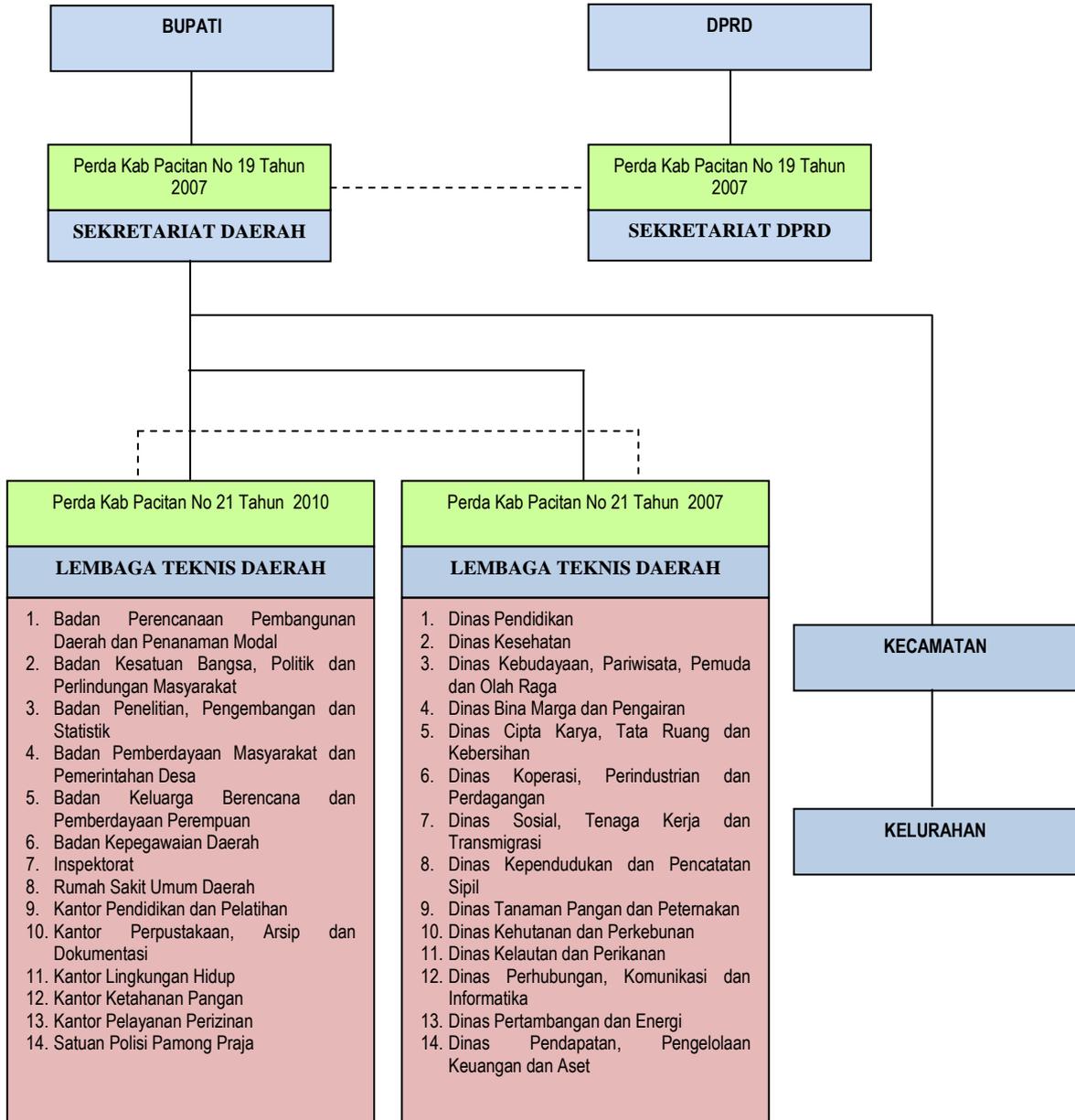
Sedangkan Dinas Daerah dibentuk dengan Peraturan Daerah Kabupaten Pacitan No 20 Tahun 2007 Tentang Organisasi Dinas Daerah Kabupaten Pacitan. Organisasi Dinas Daerah Kabupaten Pacitan terdiri dari :

1. Dinas Pendidikan;
2. Dinas Kesehatan;
3. Dinas Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda dan Olah Raga;
4. Dinas Bina Marga dan Pengairan;
5. Dinas Cipta Karya, Tata Ruang dan Kebersihan;
6. Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan;

7. Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi;
8. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil;
9. Dinas Tanaman Pangan dan Peternakan;
10. Dinas Kehutanan dan Perkebunan;
11. Dinas Kelautan dan Perikanan;
12. Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika;
13. Dinas Pertambangan dan Energi;
14. Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset.

Gambar 1

Struktur Organisasi Pemerintahan Kabupaten Pacitan



Bagan Struktur Organisasi kelembagaan Pemerintah Kabupaten Pacitan dapat dilihat sebagaimana tersebut dalam lampiran.

BAB IV

PERANAN DAN FUNGSI DPRD DALAM PERSPEKTIF MENYELENGGARAKAN PEMERINTAHAN DAERAH

A. Peranan Legislatif

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, daerah otonom berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pelembagaan Otonomi daerah bukan hanya diartikulasi sebagai *a final destination* (tujuan akhir), tetapi lebih sebagai mekanisme dalam menciptakan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan sendiri oleh daerah otonom. Di antara prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapai tujuan tersebut adalah pemerintah daerah harus memiliki teritorial kekuasaan yang jelas (*legal territorial of power*); memiliki pendapatan daerah sendiri (*local own income*); memiliki badan perwakilan (*local representative body*) yang mampu mengontrol eksekutif daerah. Dengan demikian, menurut Undang-Undang Nomor 32

Tahun 2004, badan perwakilan (*local representative body*) yang dikenal dengan nama DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, atau Kota) memiliki beberapa fungsi, salah satu diantaranya adalah fungsi legislasi. Fungsi ini adalah sebagai wahana utama untuk merefleksikan aspirasi dan kepentingan rakyat (publik) dalam formulasi peraturan daerah. Salah satu sarana dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan adalah dibentuknya Peraturan Daerah. Dengan kata lain Peraturan Daerah merupakan sarana yuridis untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah dan tugas-tugas pembantuan.

Dalam Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah angka 7, antara lain mengemukakan: “Penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan ketentuan daerah lainnya”. Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta Peraturan Daerah lain. Produk peraturan perundang-undangan daerah Kabupaten selama tahun 2009 – 2014, sebagaimana tersebut dalam table 10

Tabel 10 : Daftar Peraturan Daerah Kabupaten Pacitan Periode Tahun 2009 – 2014

Tahun	No. Perda	Tentang	No. LD
1	2	3	4
2009	1 Th. 2009	Pengelolaan Barang Milik Daerah	9 Th. 2009
	2 Th. 2009	Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan	10 Th. 2009
	3 Th. 2009	Retribusi Pelayanan Administrasi Kependudukan	11 Th. 2009
	4 Th. 2009	Perubahan Perda No. 12 Th. 2009 Ttg. Retribusi Ijin Gangguan	12 Th. 2009
	5 Th. 2009	Ijin Pembangunan Menara Telekomunikasi Seluler	13 Th. 2009
	6 Th. 2009	Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Th. 2008	14 Th. 2009
	7 Th. 2009	Perubahan APBD Tahun Anggaran 2009	15 Th. 2009
	8 Th. 2009	APBD Tahun 2010	16 Th. 2009
2010	1 Th. 2010	Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN Th. 2009	1 Th. 2010
	2 Th. 2010	Perubahan APBD Tahun 2010	2 Th. 2010
	3 Th. 2010	RTRW Kabupaten Pacitan	3 Th. 2010
	4 Th. 2010	Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga	4 Th. 2010
	5 Th. 2010	Penyertaan Modal Daerah Pada Bank Jatim	5 Th. 2010
	6 Th. 2010	Pencabutan Perda Kabupaten Pacitan Tentang Retribusi	6 Th. 2010
	7 Th. 2010	Organisasi dan Tata Kerja BPBD Kabupaten Pacitan	7 Th. 2010
	8 Th. 2010	Pajak Hotel	8 Th. 2010
	9 Th. 2010	Pajak Restoran	9 Th. 2010
	10 Th. 2010	Pajak Hiburan	10 Th. 2010
	11 Th. 2010	Pajak Reklame	11 Th. 2010
	12 Th. 2010	Pajak Penerangan Jalan	12 Th. 2010
	13 Th. 2010	Pajak Mineral bukan Logam dan Batu Bara	13 Th. 2010
	14 Th. 2010	Pajak Parkir	14 Th. 2010
	15 Th. 2010	Pajak Air Tanah	15 Th. 2010
	16 Th. 2010	Pajak Sarang Burung Walet	16 Th. 2010
	17 Th. 2010	Bea Perolehan Hak Atas Tanah	17 Th. 2010
	18 Th. 2010	Retribusi Penggantian Biaya Cetak KTP	18 Th. 2010
	19 Th. 2010	Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum	19 Th. 2010
	20 Th. 2010	Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	20 Th. 2010

	21 Th. 2010	Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga	21 Th. 2010
	22 Th. 2010	Retribusi Pelayanan Kesehatan	22 Th. 2010
	23 Th. 2010	ABPD Tn. 2011	23 Th. 2010
2011	1 Th. 2011	Pengelolaan Sampah	1 Th. 2011
	2 Th. 2011	Pelarangan, Pengawasan, dan Pengendalian Penjualan Minuman Beralkohol	2 Th. 2011
	3 Th. 2011	Perubahan Perda Kabupaten Pacitan No. 20 Th. 2007 Ttg. Organisasi Dinas Darah	3 Th. 2011
	4 Th. 2011	Perubahan Perda Kabupaten Pacitan No. 21 Th. 2007 Ttg. Oergnisasi Lembaga Teknis Daerah	4 Th. 2011
	5 Th. 2011	RPJP Kabupaten Pacitan 2005 – 2015	5 Th. 2011
	6 Th. 2011	Pengelolaan Air Tanah	6 Th. 2011
	7 Th. 2011	Pengelolaan Pertambangan Mineral dna Batu Bara	7 Th. 2011
	8 Th. 2011	Retribusi Ijin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol	8 Th. 2011
	9 Th. 2011	Pengelolaan Menara Telekomunikasi	9 Th. 2011
	10 Th. 2011	Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta	10 Th. 2011
	11 Th. 2011	RPJMD Kabupaten Pacitan Tahun 2011 – 2016	11 Th. 2011
	12 Th. 2011	Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun 2010	12 Th. 2011
	13 Th. 2011	Perubahan APBD Kabupaten Pacitan Tahun 2011	13 Th. 2011
	14 Th. 2011	Pengaturan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima	14 Th. 2011
	15 Th. 2011	Pengelolaan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan	15 Th. 2011
	16 Th. 2011	APBD Kabupaten Pacitan Th. 2012	16 Th. 2011
	17 Th. 2011	Retribusi Tempat Pelelangan Ikan	17 Th. 2011
	18 Th. 2011	Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran	18 Th. 2011
	19 Th. 2011	Retribusi Terminal	19 Th. 2011
	20 Th. 2011	Retribui Tempat Parkir Khusus	20 Th. 201
	21 Th. 2011	Retribusi Ijin Trayek	21 Th. 2011
	22 Th. 2011	Reribusi Rumah Potong Hewan	22 Th. 2011
	23 Th. 2011	Pelayanan Persampahan	23 Th. 2011
	24 Th. 2011	Retribusi IMB	24 Th. 2011
	25 Th. 2011	Retribusi Ijin Gangguan (HO)	25 Th. 2011

	26 Th. 2011	Pemakaian Kekayaan Daerah	26 Th. 2011
	27 Th. 2011	Pelayanan Pasar	27 Th. 2011
2012	1 Th. 2012	Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Kabupaten Pacitan Tahun 2011	1 Th. 2012
	2 Th. 2012	Perubahan APBD Kab. Pacitan Th. 2012	2 Th. 2012
	3 Th. 2012	Pembentukan Rukun Tetangga dan Rukun Warga di 5 Kelurahan Kab. Pacitan	3 Th. 2012
	4 Th. 2012	Perubahan Ke dua atas Peraturan Daerah Kab. Pacitan No. 20 Th. 2007 Ttg Organisasi Dinas Daerah Kab. Pacitan	4 Th. 2012
	5 Th. 2012	Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kab. Pacitan No. 21 Th. 2007 Ttg. Organsasi Lembaga Teknis Daerah	5 Th. 2012
	6 Th. 2012	Perlindungan, Pemberdayaan Pasar Tradisionl dan Penataan Pasar Modern	6 h. 2012
	7 Th. 2012	Pemberian Insentif dan pemberian kemudahan Penanaman Modal	7 Th. 2012
	8 Th. 2012	Perubahan atas Peraturan Daerah Kab. Pacitan No. 10 Th. 20010 Ttg. Pendirian Perusahaan Daerah Aneka Usaha Kabupaten Pacitan	8 Th. 2012
	9 Th. 2012	Bangunan Gedung	9 Th. 2010
	10 Th. 2012	APBD Kab Pacitan Tahun 1013	10 Th 2012
2013	1 Th. 2013	Penyelenggaraan Perlindungan Anak	1 Th. 2013
	2 Th. 2013	Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan	2 Th. 2013
	3 Th. 2013	Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Kab. Pacitan Tahun 2012	3 Th. 2013
	4 TH. 2013	Perubahan APBD Kab. Pacitan Tahun 2013	4 Th. 2013
	5 Th. 2013	APBD Kab. Pacitan Tahun 2014	5 Th. 2013
	6 Th. 2013	Peningkatan Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kabupaten Pacitan	6 Th. 2013
	7 Th. 2013	Penyelenggaraan Kepariwisataa	7 Th. 2013
	8 Th. 2013	Pemberdayaan dan Perlindungan Usaha Micro Kecil dan Menengah	8 Th. 2013
	9 Th. 2013	Pengendalian Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun	9 Th. 2013
	10 Th. 2013	Perubahan Perda Kab. Pacitan No. 11 Th. 2011 Ttg. RPJMD Kab. Pacitan 2011 - 2016	10 Th. 2013
	11 Th. 2013	Perubahan Perda. Kab. Pacitan No. 15 Th.	11 Th. 2013

		2011 Ttg Pengelolaan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan	
	12 Th. 2013	Penanggulangan Bencana	12 Th. 2013
	13 Th. 2013	Management Lalu Lintas Muatan Angkutan dan Barang	13 Th. 2013
2014	1 Th. 2014	Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Kab. Pacitan Tahun 2013	1 No. 2014
	4 Th. 2014	Perubahan Perda Kab. Pacitan No. 6 Th. 2013 Ttg Peningkatan Prestasi Kerja PNS Pemerintah Kabupaten	4 Th. 2014
	5 Th. 2014	Perubahan Perda. Kab. Pacitan No. 7 Th. 2013 Ttg. Penyelenggaraan Pariwisata	5 Th. 2014
	6 Th. 2014	Pemberdayaan dan Perlindungan	

Perubahan konsepsi dalam pengimplementasian fungsi legislasi pada tataran pemerintahan pusat sekaligus berimbas pada pengimplementasian fungsi legislasi pada tataran pemerintahan daerah. Apabila pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 berkaitan dengan legislasi dinyatakan, bahwa : Kewajiban DPRD bersama-sama Kepala Daerah menyusun Peraturan Daerah untuk kepentingan Daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada Daerah (Psl. 30 huruf a). Dalam konteks fungsi legislasi di bawah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 terdapat dua catatan penting, yakni ; *Pertama*, peran DPRD dalam membentuk Peraturan Daerah adalah merupakan kewajiban. *Kedua*, DPRD merupakan bagian dari pemerintah daerah, sebagaimana disebutkan dalam pasal 13 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1974, yaitu : “Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”, sehingga Peraturan Daerah ditandatangani bersama Kepala daerah dan DPRD (pasal 44 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1974 “Peraturan Daerah ditanda tangani oleh Kepala Daerah dan ditandangi serta oleh Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

Salah satu fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah fungsi legislasi. Fungsi legislasi DPRD yang merupakan fungsi untuk membentuk peraturan daerah bersama Kepala daerah. Dibentuknya peraturan daerah sebagai bahan pengelolaan hukum di tingkat daerah guna mewujudkan kebutuhan-kebutuhan peraturan perundang-undangan guna melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah serta sebagai yang menampung aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah. Berkenaan dengan hal tersebut, perlu dilihat bagaimana peranan fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan peraturan daerah.

Dalam kenyataan sehari-hari fungsi lembaga DPRD itu biasa disebut sebagai lembaga legislatif. Namun Fungsi utama DPRD adalah untuk mengontrol jalannya pemerintahan di daerah. Sedangkan fungsi legislatif, posisi DPRD bukanlah aktor yang dominan. Pemegang kekuasaan yang dominan di bidang itu adalah tetap kepala daerah. Bahkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa kepala daerah diwajibkan mengajukan rancangan peraturan daerah dan menetapkannya menjadi peraturan daerah dengan persetujuan DPRD. Artinya DPRD itu bertindak sebagai lembaga pengendali atau penngontrol yang dapat menyetujui atau menolak atau menyetujui dengan perubahan-perubahan tertentu, dan sekali-sekali dapat mengajukan usul inisiatif sendiri mengajukan rancangan peraturan daerah.

Dari uraian di atas dapat dimengerti bahwa lembaga parlemen itu adalah lembaga politik. Sifat lembaga politik itu tercermin dalam fungsinya untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Sesuai fungsinya sebagai lembaga pengawasan politik yang kedudukannya sederajat dengan pemerintah daerah, maka DPRD juga diberi hak untuk melakukan amandemen dan penolakan terhadap rancangan perda

yang diajukan pemerintah apabila perlu. DPRD juga diberi hak untuk mengambil inisiatif sendiri guna merancang dan mengajukan rancangan sendiri kepada pemerintah.

Oleh karena itu, agar dapat mengimbangi gerak langkah kepala daerah dan unsur pelaksanaannya, terutama untuk memberikan kinerja yang lebih baik dalam mengembangkan pola hubungan kemitraan ini maka anggota dewan sebagai legislator harus lebih memperkuat fungsinya. Harapannya secara strategis akan terjalin komunikasi politik yang tidak hanya tergantung pada isu maupun insting politik semata tetapi juga terbangun komunikasi model rasional yang mengedepankan pendekatan kognitif berbasis data. Hal tersebut bisa dibangun melalui cara sebagai berikut :

1. Meningkatkan kemampuan *legal drafting*, sehingga fungsi legislasi dijalankan DPRD dalam bentuk pembuatan kebijakan bersama-sama dengan kepala daerah, apakah itu dalam bentuk peraturan daerah atau rencana strategis lainnya. Sebagai unsur pemerintahan daerah, DPRD tidak hanya membuat peraturan daerah bersama-sama dengan eksekutif akan tetapi juga mengawasi pelaksanaannya. Untuk menjaga adanya kemitraan yang seimbang, maka anggota dewan perlu memahami dan menguasai kemampuan *legal drafting*. Hal ini penting karena pada umumnya di pihak eksekutif kemampuan seperti ini telah terorganisasi dan terbina dengan baik dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan dari waktu ke waktu.

2. Menyiapkan backing staff dan penguasaan public finance, sehingga fungsi budgeting merupakan fungsi DPRD yang berkaitan dengan penetapan dan pengawasan penggunaan keuangan daerah. Dalam pelaksanaan fungsi ini, DPRD perlu memikirkan adanya backing staff (staf ahli) dan mengembangkan pengetahuan serta keterampilan *public finance*. Backing staff ini memiliki arti penting sebagai penyuplai informasi yang akurat yang sangat dibutuhkan anggota dewan dalam merumuskan kebijakan bersama-sama kepala daerah, sedangkan pemahaman *public finance* perlu terus dikembangkan mengikuti penerapan sistem keuangan pemerintah yang terus berubah.

Dengan demikian sudah seharusnya semua anggota DPRD untuk meningkatkan perannya sebagai wakil rakyat yang secara aktif mengawasi jalannya pemerintahan daerah dengan sebaik-baiknya. Instrumen yang dapat digunakan untuk itu adalah segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan rencana anggaran yang ditetapkan dan disepakati bersama. Yang mana sudah tentu untuk melaksanakan tupoksi DPRD. Termasuk fungsi legislasi dan anggaran. Setiap anggota DPR juga dapat mengangkat seseorang atau beberapa tenaga ahli untuk membantu pelaksanaan tugasnya.

Tujuan dari studi ini adalah (1) Mengetahui konsep legislasi yang baik, (2) Mampu mengenali kesenjangan yang terjadi, (3) Mampu meningkatkan diri dan organisasi dalam pelaksanaan fungsi legislasi. Fungsi legislasi diantaranya adalah (1) fungsi untuk membentuk peraturan daerah (Perda) bersama kepala daerah (DPRD adalah *policy maker*, bukan *policy implementator*), (2) fungsi strategis yang

menempatkan DPRD sebagai "lembaga terhormat" dalam mengembang amanah dan memperjuangkan aspirasi rakyat, (3) merupakan "fungsi perjuangan" untuk menentukan keberlangsungan serta masa depan daerah, (4) merupakan suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak *stakeholders* (menurut Pusat Informasi Proses Legislasi Indonesia).

Arti penting fungsi legislasi DPRD diantaranya bersama kepala daerah merupakan fungsi pembuat Perda. Perda menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah. Perda adalah merupakan dasar legalitas perumusan kebijakan publik di daerah dituangkan. Perda adalah bentuk legalitas kontrak sosial di daerah, disisi lain Perda juga sebagai wahana pembentukan perangkat daerah dan susunan organisasi perangkat daerah.

Keberadaan DPRD selama ini di tingkat provinsi maupun kabupaten/ kota, sesuai dengan fungsinya di atas, secara umum lembaga perwakilan rakyat ini terlanjur dipahami publik sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan legislatif, sehingga DPRD pun diidentikkan dengan lembaga legislatif daerah. Mungkin sebutan ini tersosialisasi dari teori Trias Politica-nya Montesquieu yang menyebutkan; kekuasaan negara haruslah dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Fungsi legislatif biasanya dikaitkan dengan peran lembaga parlemen atau '*legislature*', fungsi eksekutif dikaitkan dengan peran pemerintah dan fungsi yudikatif dengan lembaga peradilan. Jadi, konsentrasi teori Montesquieu sebenarnya adalah dalam konteks negara (state) bukan untuk ranah pemerintah daerah.

Sedangkan penguatan fungsi legislasi sebagaimana disebutkan dalam pasal 95 ayat (1) PP Nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Tata Tertib DPRD disebutkan bahwa: "DPRD memegang kekuasaan membentuk Perda". Kualitas DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi bukan dilihat dari jumlah perda yang dihasilkan, melainkan pada kualitasnya yakni memenuhi rasa keadilan masyarakat, merekayasa masyarakat menuju ke arah kebaikan, dan dapat dilaksanakan. Untuk mendukung pelaksanaan fungsi legislasi tersebut, pada pasal 24 PP Nomor 37 tahun 2005 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dikemukakan :

1. Bahwa belanja penunjang kegiatan disediakan untuk mendukung kelancaran tugas, fungsi dan wewenang DPRD. Belanja penunjang kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan rencana kerja yang ditetapkan pimpinan DPRD.
2. Rencana kerja DPRD dapat berupa kegiatan diantaranya rapat, kunjungan kerja, penyiapan rancangan peraturan daerah, pengkajian dan penelaahan peraturan daerah, peningkatan sumber daya manusia dan profesionalisme, dan koordinasi dan konsultasi kegiatan pemerintahan dan kemasyarakatan.

Untuk itu perlu memperkuat tuntutan tersebut maka perlu meningkatkan peran dan fungsi DPRD agar eksekutif dapat menjalankan tugasnya dengan baik. DPRD harus bisa menjadi alat kontrol bagi jalannya pemerintahan agar selalu sesuai dengan

aspirasi masyarakat berdasarkan ketentuan perundangan -undangan yang berlaku. Untuk menghindari adanya konflik politik antara kepala Daerah dengan DPRD maka perlu hubungan keduanya dijalankan melalui prinsip “*Checks and Balances*” artinya adanya keseimbangan serta adanya pengawasan terus menerus terhadap kewenangan yang diberikannya. Dengan demikian anggota DPRD dapat dikatakan memiliki akuntabilitas, manakala memiliki “rasa tanggung jawab“ dan “kemampuan” yang profesional dalam menjalankan peran dan fungsinya tersebut. Mekanisme “*Checks and Balances*” memberikan peluang eksekutif untuk mengontrol legislatif. Hal ini, walaupun harus diakui oleh DPRD (*Legislatif*) memiliki posisi politik yang sangat kokoh dan seringkali tidak memiliki akuntabilitas politik karena berkaitan erat dengan sistem pemilihan umum yang dijalankan. Mekanisme “*Checks and Balances*” ini dapat meningkatkan hubungan eksekutif dan legislatif dalam mewujudkan kepentingan masyarakat. DPRD sebagai lembaga legislatif yang kedudukannya sebagai wakil rakyat tidak mungkin melepaskan dirinya dari kehidupan rakyat yang diwakilinya . Oleh karena itu secara material mempunyai kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada rakyat atau publik yang diwakilinya. DPRD sebagai wakil rakyat dalam tindakan dan perbuatan harus menyesuaikan dengan norma- norma yang dianut dan berlaku dalam kebudayaan rakyat yang diwakilinya. Dengan demikian DPRD tidak akan melakukan perbuatan yang tidak terpuji, menguntungkan pribadi dan membebani anggaran rakyat untuk kepentingannya. Dengan memahami etika pemerintahan diharapkan dapat mengurangitindakan-tindakan yang tercela, tidak terpuji dan merugikan masyarakat. Untuk itu penegakan “kode etik” untuk para anggota DPRD yang

dijadikan pedoman dalam pelaksanaan peran dan fungsinya perlu ditingkatkan terus menerus.

Fungsi legislasi merupakan fungsi dari parlemen untuk membentuk produk hukum yang bersifat mengatur (*regelende functie*), ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Dengan berdasarkan pada ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Nomor 12 Tahun 2011, Pembentukan Peraturan Daerah pada dasarnya dimulai dari: tahap perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, Perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Kedelapan tahapan tersebut adalah prosedur baku yang harus dilewati oleh setiap Pembentukan Peraturan Daerah. Instrumen perencanaan Perda dilakukan dalam Prolegda yang disusun bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Persiapan Raperda dapat berasal dari Pemerintah Daerah atau berasal dari DPRD (hak inisiatif).

Berkaitan dengan kedelapan tahapan tersebut, maka sesungguhnya peranan DPRD dalam menjalankan fungsi legislasinya bertumpu pada tiga pengertian. Tercakup dalam pengertian fungsi legislasi adalah: Prakarsa pembuatan peraturan daerah (*legislative initiation*); Pembahasan rancangan peraturan daerah (*law making process*); serta persetujuan atas pengesahan rancangan peraturan daerah (*law enactment approval*). Inisiatif Pembuatan Perda, maka dalam rangka tertib administrasi dan peningkatan kualitas produk hukum daerah, diperlukan suatu proses atau prosedur penyusunan Perda agar lebih terarah dan terkoordinasi. Hal ini disebabkan dalam pembentukan Perda perlu adanya persiapan yang matang dan

mendalam, antara lain pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam Perda, pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut ke dalam Perda secara singkat tetapi jelas dengan bahasa yang baik serta mudah dipahami, disusun secara sistematis tanpa meninggalkan tata cara yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimatnya.

B. Fungsi Pengawasan

Dalam konteks lembaga politik, fungsi pengawasan yang dijalankan DPRD merupakan bentuk pengawasan politik yang lebih bersifat strategis dan bukan administratif. Hal ini membedakan fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD dengan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan dan publik lainnya. Fungsi pengawasan DPRD lebih bersifat politis strategis menyangkut pencapaian tujuan pemerintahan dan pembangunan daerah secara umum. Pengawasan pada konteks disini bukanlah pengawasan yang bersifat teknis administratif yang berkaitan dengan pelaksanaan administrasi pemerintahan dan pembangunan daerah. Pengawasan DPRD juga dapat berlangsung pada berbagai tingkatan kebijakan, program, proyek maupun kasus yang ada di daerah. Dengan demikian dalam menjalankan fungsi pengawasan DPRD didasarkan pada rencana yang dilengkapi dengan standar atau ukuran yang jelas untuk menentukan sebuah kegiatan lembaga atau kebijakan publik “berhasil”, “gagal”, atau “menyimpang” dalam pelaksanaan tersebut. Maka dapat dikatakan bahwa fungsi pengawasan DPRD tidak sekedar bersifat observatif, melainkan juga bersifat korektif untuk menjamin pencapaian tujuan.

Penyusunan RAPBD cenderung pada pendekatan yang bersifat kesepakatan-kesepakatan antara pihak eksekutif dan legislatif yang kurang sesuai dengan prinsip anggaran berbasis kinerja. Pada tahapan pelaksanaan APBD pengawasan yang dilakukan melalui kegiatan monitoring ke lapangan dan rapat kerja (evaluasi) ternyata masih mengalami kendala teknis maupun kendala yuridis, sementara pengawasan terhadap laporan pertanggungjawaban (LPJ). Bupati sebagai tindakan evaluasi terdapat perbedaan aspek politik dalam mempertahankan kredibilitas penguasa demi eksistensi kepemimpinannya dan mengabaikan aspek teknis yang semestinya diarahkan pada pengelolaan dan pemanfaatan APBD untuk mengukur hasil kinerja aparatur (eksekutif) dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik.

Anggota DPRD terpilih pada kenyataannya belum optimal melakukan pengawasan. Penyebab hal ini terutama karena sistem partai yang terpusat membuat anggota DPRD menjadi lebih berpihak kepada partai sebagai sumber legitimasi daripada berpihak pada pemilih dan masyarakat. Permasalahannya muncul yaitu tidak heran apabila banyak Perda yang lahir tanpa memikirkan kepentingan rakyat namun terkesan sebatas kesepakatan antara eksekutif dan legislatif. Adapun factor-faktor lain yang menyebabkan lemahnya fungsi pengawasan DPRD, antara lain:

1. Rendahnya kualitas sumber daya manusia;
2. Lemahnya kemampuan manajerial atau kepemimpinan;
3. Lemahnya faktor dukungan (control) masyarakat;

4. Keterbatasan dana;

5. Rendahnya komitmen atau motivasi anggota DPRD.

Penguatan peran lembaga legislatif di era reformasi ini adalah suatu keharusan yang tidak dapat dibantahkan lagi. DPRD berfungsi dan berperan dalam melaksanakan fungsi-fungsinya, yaitu fungsi budgeting, fungsi legislation, dan fungsi controlling (pasal 21 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 162 Tahun 2004). Tantangan pokoknya adalah bagaimana DPRD dapat menciptakan suatu mekanisme kerja yang dapat mengoptimalkan kinerjanya. Menumbuhkan kesadaran DPRD akan fungsi yang diembannya merupakan suatu kebutuhan yang mendesak, karena masyarakat madani sangat berharap banyak agar DPRD dapat melakukan fungsi-fungsi parlemennya dengan peran yang lebih nyata dan dirasakan manfaatnya bagi masyarakat. Pengawasan adalah salah satu fungsi organik manajemen, yang merupakan proses kegiatan pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan sasaran serta tugas-tugas organisasi akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, kebijakan, instruksi, dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan.

Pengawasan sebagai fungsi manajemen sepenuhnya adalah tanggung jawab setiap pimpinan pada tingkat manapun. Sedangkan pengawasan legislatif sebagaimana dimaksudkan pasal 21 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 162 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah, meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah

Daerah. Dalam hal fungsi pengawasan ini sesuai pasal 22 ayat (1) huruf c, DPRD mempunyai wewenang :

1. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya,
2. Keputusan Kepala Daerah,
3. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah,
4. Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan
5. Kerjasama internasional di Daerah;

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, kedudukan DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Fungsi legislatif menempatkan DPRD sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah, namun demikian dalam alokasi kekuasaan yang dimilikinya lebih besar Kepala Daerah, ini terjadi karena Kepala Daerah mempunyai dua fungsi, yakni Kepala Daerah Otonom dan sebagai kepala wilayah. Sebagai Kepala Daerah Otonom, Kepala Daerah berfungsi memimpin dan bertanggungjawab penuh atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, sedangkan sebagai Kepala Wilayah, Kepala Daerah memiliki fungsi sebagai pemimpin penyelenggaraan pemerintahan umum.

Sebagai wakil rakyat, DPRD mempunyai fungsi legislasi, fungsi controlling atau pengawasan dan fungsi Anggaran. Dalam fungsi legislasi DPRD memiliki

kewenangan untuk membuat peraturan Daerah, baik bersama-sama dengan Kepala Daerah maupun inisiatif DPRD sendiri. Dalam hal fungsi anggaran DPRD, dengan memperhatikan aspirasi masyarakat harus membahas dan menyetujui APBD yang diusulkan Kepala Daerah, sedangkan dalam fungsi kontrol, DPRD harus melakukan controlling atau pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah sehingga tidak menyimpang dari amanat dan aspirasi rakyat. Dalam rangka melakukan controlling terhadap jalannya pemerintahan, DPRD mempunyai beberapa hak, yaitu hak meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, hak meminta keterangan, hak mengadakan penyelidikan, hak amandemen, hak mengajukan pernyataan pendapat, hak inisiatif, dan hak anggaran. Mengacu pada UU No. 32 Tahun 2004 pengawasan merupakan fungsi yang paling sensitif yang harus dilakukan DPRD, yaitu untuk mengontrol segala bentuk kebijakan Kepala Daerah.

Dalam negara demokrasi keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau lembaga legislatif merupakan suatu keharusan. Oleh karena lembaga legislatif merupakan perwakilan rakyat dalam membuat peraturan perundang-undang yang nantinya akan diberlakukan bagi rakyat. Perubahan tentang ke parlemenan mungkin merupakan sebagai “tradisi politik menuju demokrasi” karena konstitusi negara modern membentuk organ-organ legislatif yang harus diterapkan oleh pengadilan atau organ pemerintah.

Menurut Montesquieu dalam sistem suatu pemerintahan negara, ketiga jenis kekuasaan itu harus terpisah, baik mengenai fungsi (tugas) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang melaksanakan:

1. Kekuasaan legislatif, dilaksanakan oleh suatu perwakilan rakyat (parlemen).
2. Kekuasaan eksekutif, dilaksanakan oleh pemerintah (presiden atau raja dengan bantuan menteri-menteri atau kabinet).
3. Kekuasaan yudikatif, dilaksanakan oleh badan peradilan (mahkamah agung dan pengadilan di bawahnya).

Jhon Locke memisahkan ketiga lembaga atas dasar pemikiran bahwa ketiganya merupakan hak paling asasi setiap warga masyarakat dalam hidup bernegara, sistem ketatanegaraan yang berlaku di Indonesia tak lain merupakan pengakuan terhadap etika politik yang berorientasi pada hak-hak warga masyarakatnya. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sangat strategis dalam melakukan pembelaan terhadap rakyat, karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyalurkan aspirasi menerima pengaduan dan memfasilitasi penyelesaian. Namun tidak jarang terjadi bahwa fungsi dan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut tidak dapat terwujud yang pada akhirnya berujung pada penurunan citra terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebab Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bukan lembaga teknis yang menjalankan peraturan, melainkan melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah itu, sementara justru dalam upaya menjalankan peraturan daerah itulah terjadi benturan kepentingan antara rakyat dengan pemerintah atau dengan penguasa.

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 2 disebutkan: pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut

azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan ketentuan daerah lainnya. Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan Daerah lain. Berdasarkan fungsi legislasi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota membentuk peraturan daerah bersama Bupati/Walikota. Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, disebutkan bahwa peraturan daerah dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama-sama pemerintah daerah, artinya prakarsa dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun dari pemerintah daerah. Khusus peraturan daerah tentang APBD rancangannya disiapkan oleh pemerintah daerah yang telah mencakup keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kerangka dasar pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah walaupun tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah secara gamblang mengatur mekanisme pengawasan, hampir semua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyebutkan bahwa pengawasan seringkali masuk pada aspek yang sangat teknis.

Misalnya “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan pengawasan terhadap pembangunan gedung atau fasilitas infrastruktur lain. Pengawasan seperti ini telah menimbulkan hubungan yang kurang harmonis dengan pemerintah daerah.

Penguatan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut suatu hal yang harus didukung dalam penataan ilmu pemerintahan masa kini, sebagaimana upaya dalam menghindari sistem pemerintahan yang memberi tekanan kekuasaan. Karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga formal yang menampung aspirasi masyarakat, jika dikaitkan dengan *good governance* sebagaimana dikemukakan oleh World Bank maupun UNDP, terdapat tiga domain yang berperan di dalamnya yaitu domain sektor publik (*public sector*), sektor swasta (*private sector*) dan sektor masyarakat (*society*). Ketiga sektor tersebut masing-masing berada pada posisi yang sejajar hanya berbeda fungsinya. Sektor publik menjalankan fungsi regulasi, fasilitas dan pengawasan, sedangkan sektor swasta menjadi motor penggerak kemajuan ekonomi, sektor masyarakat berperan memberi kontribusi masukan dan menerima hasil.

Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan pengawasan politik yang mewakili komunitas yang ada di dalam masyarakat karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan representatif dari masyarakat. Dalam fungsi pengawasan, seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat memainkan peranan sebagai “*public services watch*” bagi pelaksanaan anggaran dan kebijakan pemerintah daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga yang mengawasi peraturan daerah dan keputusan pemerintah daerah dimaksudkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan

pengawasan terhadap peraturan daerah serta peraturan pemerintah daerah. Setelah peraturan daerah itu dibuat bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Bupati, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah masih perlu mengawasi atas berlakunya peraturan daerah tersebut, karena pengawasan adalah merupakan salah satu fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam kesinambungan pemerintahan daerah, sehingga peraturan daerah dapat berjalan dengan baik. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999 melakukan perubahan secara fundamental terhadap proses pembentukan perda dari yang semula tanpa kejelasan ketentuan pengawasan Pusat, menjadi lebih jelas dan terkendali.

Sebagai bentuk penegasan bahwa Pemerintahan Daerah Sub Sistem Pemerintahan Nasional, PP No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang menggantikan PP No.20 Tahun 2001, mengatur secara detil mekanisme pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan daerah. Pengertian pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah lebih diperjelas yaitu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dan/atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di daerah untuk mewujudkan tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Sedangkan pengawasan yang dimaksudkan adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembinaan dan pengawasan terhadap Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Pemerintah ini sebagai bagian integral dari sistem penyelenggaraan pemerintahan. Fungsi lembaga legislatif terhadap eksekutif sepenuhnya ditujukan untuk memastikan akuntabilitas eksekutif,

salah satu peran dan ruang lingkup pengawasan yang penting dilakukan oleh legislatif adalah melakukan pengawasan terhadap peran dan kinerja Pemerintahan dalam implementasi kebijakan. Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, posisi DPRD ditempatkan pada posisi yang sangat strategis dan menentukan dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

Fungsi pengawasan peraturan daerah sangatlah penting yang memberikan kesempatan kepada DPRD untuk lebih aktif dan kreatif menyikapi berbagai kendala terhadap pelaksanaan perda. Melalui pengawasan dewan, eksekutif sebagai pelaksana kebijakan akan terhindar dari berbagai penyimpangan dan penyelewengan, dari hasil pengawasan dewan akan diambil tindakan penyempurnaan memperbaiki pelaksanaan kebijakan tersebut. Untuk menghindari berbagai kesalahan administratif dalam tata laksana birokrasi pemerintahan daerah tanpa mereka sadari dapat bermuara pada dugaan tindak pidana korupsi bagi pejabat publik yang menangani urusan publik tersebut, dengan adanya pengawasan DPRD akan dapat memberikan perlindungan yang cukup efektif terhadap eksekutif dalam menjalankan tata laksana birokrasi pemerintahan secara optimal.

Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh DPRD adalah pengawasan politik, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif (DPRD) terhadap lembaga eksekutif (Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah beserta perangkat daerah) yang lebih bersifat kebijakan strategis dan bukan pengawasan teknis maupun

administratif, sebab DPRD adalah lembaga politik seperti penggunaan anggaran yang telah dialokasikan disalah gunakan untuk hal-hal yang merugikan rakyat dan negara. Fungsi, tugas, wewenang dan hak DPRD diharapkan DPRD mampu memainkan perannya secara optimal mengemban fungsi kontrol terhadap pelaksanaan peraturan daerah. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, bersih, berwibawa dan terbebas dari berbagai praktek yang berindikasi korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Menurut Mardiasmo ada tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan²³. Ketiga hal tersebut pada dasarnya berbeda baik konsepsi maupun aplikasinya. Pengawasan mengacu pada tingkatan atau kegiatan yang dilakukan diluar pihak eksekutif yaitu masyarakat dan DPRD, untuk mengawasi kinerja pemerintahan. Pengendalian (control) adalah mekanisme yang dilakukan oleh pihak eksekutif (pemerintah Daerah) untuk menjamin dilaksanakannya sistem dan kebijakan manajemen sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Pemeriksaan Audit merupakan kegiatan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah daerah telah sesuai dengan standar atau kreteria yang ada.

Tugas dan wewenang DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah terdapat dalam pasal 42 huruf c Undang- Undang Nomor 32 tahun 2004 mengatakan: Tugas dan wewenang DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya peraturan Kepala Daerah, APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah

²³ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta, 2002, hlm. 219.

dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah. Fungsi pengawasan DPRD mempunyai kaitan yang erat dengan fungsi legislasi, karena pada dasarnya objek pengawasan adalah menyangkut pelaksanaan dari perda itu sendiri dan pelaksanaan kebijakan publik yang telah tertuang dalam perda.²⁴

Kewenangan DPRD mengontrol kinerja eksekutif agar terwujud good governance seperti yang diharapkan rakyat. Demi mengurangi beban masyarakat, DPRD dapat menekan eksekutif untuk memangkas biaya yang tidak perlu, dalam memberikan pelayanan kepada warganya. Peningkatan peran legislatif (DPRD) yang sebenarnya dimaksudkan agar terciptanya “check and balances”, ternyata telah menimbulkan keadaan yang tidak diharapkan sering terdengar pernyataan penolakan anggota DPRD terhadap laporan pertanggung jawaban kepala daerah jauh sebelum laporan tersebut disampaikan, dibahas dan diklarifikasi disertai ancaman akan dijatuhkan misi tak percaya.²⁵

Hal ini berarti fungsi pengawasan DPRD tidak profesional. Kewenangan DPRD untuk mengawasi pelaksanaan perda hanya disebutkan dalam Undang-Undang No.32 tahun 2004 pasal 42 huruf c tanpa dirinci lebih lanjut tentang batas kewenangan serta cara pengawasan. Akibatnya masing-masing DPRD menjabarkan fungsi pengawasan sesuai dengan apa yang diinginkan, akhirnya fungsi pengawasan seringkali menjadi alat politik tertentu dan tidak menjadi alat

²⁴ Inosentios syamsul, *Meningkatkan Kinerja Fungsi Legislatif DPRD*, Adeksi, Jakarta 2004, hal.73

²⁵ Syaamsuddin Haris, *Desentralisasi & otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005, hlm. 147.

penyempurnaan kinerja politik yang demokratis dan akuntabel. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi:

1. Pengawasan atas pelaksanaan-urusan pemerintahan di daerah sampai ke urusan pemerintahan desa;
2. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Sedangkan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi :

- a. koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan;
- b. pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan;
- c. pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan;
- d. pendidikan dan pelatihan; dan
- e. perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

C. Fungsi Sebagai Wakil Rakyat

Kata wakil telah masuk ke dalam kosakata bahasa Indonesia dan memiliki posisi sangat baku, sehingga setiap jabatan strategis mesti ada wakilnya, mulai dari presiden, gubernur, bupati, bahkan rakyat sendiri memiliki wakil. Seorang yang menjadi wakil presiden berarti mesti siap dan memiliki kapasitas tempat bersandar ketika presiden memiliki problem yang berat atau berhalangan melaksanakan tugas. Karena tempat bersandar, maka sosok seorang wakil tidak bisa sembarangan. Memang memiliki perbedaan konotasi ketika kata “wakil” dilekatkan pada Tuhan dan pada jabatan yang diemban manusia.

Menjadi wakil rakyat berarti menduduki jabatan terhormat, sebab hanya mereka yang telah terpilih oleh rakyat untuk menjadi wakil yang bisa disebut wakil rakyat. Seorang wakil rakyat perlu selalu menjaga kewibawaan dirinya sehingga ia bisa tetap menjadi orang yang dipercaya oleh rakyat. Ia dituntut untuk memberikan teladan yang baik, selalu membela dan mengutamakan kepentingan rakyat. Apa yang diamanahkan rakyat kepadanya benar-benar harus diperjuangkan.

Apabila seorang wakil rakyat hanya dapat memberikan janji-janji saja sedangkan kenyataannya janji tersebut tidak pernah terlaksana, tentu akan memudarkan kepercayaan rakyat. Lebih-lebih jika ia hanya mencari ketenaran dan keuntungan pribadi atas nama rakyat. Rakyat menaruh kepercayaan penuh supaya nasib mereka diperjuangkan oleh wakilnya melalui DPRD. Kepercayaan ini tak boleh diabaikan begitu saja. Jika sampai terjadi, hal ini merupakan suatu perbuatan yang jelas mengecewakan harapan rakyat. Ini berarti sama artinya telah menyalahi amanat yang diberikan. Padahal amanat rakyat harus disampaikan supaya

apa yang menjadi kehendak dan keinginan mereka bisa terlaksana. Walau bagaimanapun beratnya amanat yang dibebankan, namun sebagai wakil rakyat yang baik haruslah tetap memperjuangkannya untuk kesejahteraan.

Banyak orang yang mengaku sebagai wakil rakyat, namun kenyataannya mereka tidak bisa memegang amanat yang dipercayakan kepadanya. Bahkan tak jarang ada yang hanya mengejar materi semata-mata untuk mendatangkan keuntungan diri sendiri dan lupa atau memang sengaja melupakan dalam memperjuangkan nasib rakyat. Sehingga sering kita dengar suara rakyat tak didengarkan dan mentok begitu saja. Sebagai wakil rakyat tidak seharusnya mengkhianati amanat yang telah dipercayakan. Mereka seharusnya mencari masukan dari seluruh lapisan masyarakat serta memperhatikan keadaan dan kondisi masyarakat dari berbagai aspeknya. Dengan demikian dalam setiap permusyawaratan, ia tidak hanya menyampaikan pendapat pribadi atau golongan saja. Tidak hanya datang, duduk, dengar, diam lalu dapat duit. Akan tetapi tugasnya benar-benar menyampaikan suara-suara yang berasal dari rakyat. Wakil-wakil rakyat yang seperti inilah yang betul-betul memperhatikan dan memperjuangkan suara rakyat yang mempercayainya. Wakil rakyat seharusnya merakyat. Bukankah mereka yang duduk di kursi dewan itu adalah wakil rakyat, bukan wakil partai atau wakil golongan yang lain.

Indonesia sekarang ini merupakan negara demokrasi, karena setiap orang bisa memilih langsung wakil rakyatnya bukan diwakilkan. Para wakil sekarang sedang menggagas pemilihan kepala daerah melalui DPRD dengan alasan untuk menghemat biaya administrasi pemilihan umum. Mungkin memang banyak

anggaran yang dikeluarkan tapi ingat ini lah demokrasi di mana setiap orang berhak memilih wakil mereka. Seandainya pemilihan kepala daerah melalui DPRD apakah nanti tidak akan menjadi transaksi jual beli kursi. Hal ini karena satu suara anggota DPRD dapat disuap. Untuk menjadi seorang pemimpin saja mereka membayar dengan cara yang tidak di benarkan apakah ini yang namanya demokrasi, tentu saja bukan, kita mengenal demokrasi itu dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Akan tetapi, apabila pemilihan kepala daerah melalui langsung dengan cara pemilu juga sama para kepala daerah akan mengeluarkan biaya yang besar untuk memberikan politik uang dalam rangka untuk memenangkan atau mendapatkan suara terbanyak. Oleh karena itu, tidak ada sistem yang paling sempurna setiap sistem pemilihan mempunyai kekuarang dan kelebihanannya masing-masing.

Sebagai wakil rakyat tentu saja harus menjalankan amanah yang diberikannya, agar wakil rakyat benar-benar wakil yang menyampaikan aspirasi rakyat dalam segala hal. Zaman telah berubah, sebagai pemuda zaman sekarang harus bisa melek politik, sebagai pemuda tak seharusnya golput. Ini adalah zaman pesta demokrasi setiap warga negara berhak memilih. Tanpa paksaan, tanpa tekanan, *no money politic* tapi apa yang diajukan oleh sebagian wakil rakyat saat ini sangat lah tidak masuk akal. Mereka para wakil rakyat sekarang berargumen bahwa dengan pemilihan langsung banyak mengeluarkan biaya sehingga menghasilkan kepala daerah yang korup.

Wakil rakyat pada DPRD Kabupaten Pacitan seharusnya bisa menekan biaya kampanye. Bukan dengan menghamburkan uang untuk membeli satu suara. Masih

banyak cara untuk berkampanye sehat. Ikut membaur bersama masyarakat tapi tidak saat di kampanye saja. Melainkan juga setelah menjadi wakil rakyat. Rakyat tak butuh janji janji manis. Rakyat butuh bukti. Mereka bisa saja menunjukan kampanye mereka melalui media sosial yang mayoritas penggunaanya adalah remaja. Dengan begitu biaya yang di keluarkan tidak lah banyak. Tentu saja dengan cara yang baik dan berpolitiklah dengan benar. Tidak menjatuhkan sama lain. Tujuan wakil rakyat hanya satu yaitu sebagai pemegang amanah rakyat. Suara rakyat yang diwakilkan melalui wakil rakyat itu sendiri dengan cara ber-demokrasi mempunyai hak memilih kepala daerah. Bukan di wakikan melalui DPRD. Sekarang sudah mempunyai KPK. KPK atau Komisi Pemberantasan Korupsi di mana mulai terkuak kasus kasus korupsi. Mulai dari DPRD itu sendiri sampai kepala daerah.

Pikirkanlah wakil rakyat kami berhak memilih calon memimpin kami demi masa depan anak bangsa bukan dengan cara diwakilkan. DPRD memiliki kewenangan nyata dalam era otonomi daerah. Kewenangannya dalam proses legislasi, penganggaran, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah membuat DPRD dapat berperan besar dalam pembuatan kebijakan-kebijakan publik di daerah. Peran DPRD menentukan peraturan daerah, alokasi anggaran, dan pelayanan publik untuk lebih berpihak kepada masyarakat. Untuk itu ditimbang sangat penting upaya penguatan kapasitas anggota DPRD, agar bias menjalankan kewenangan tersebut, sesuai dengan fungsi-fungsinya, dengan penuh amanah dan bermartabat. Anggota DPRD diharapkan mempunyai citra diri yang sesuai dengan posisinya yang terhormat dan mempunyai kapasitas yang memadai sehingga efektif dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Dengan demikian, maka beranilah calon anggota legislatif atau calon wakil rakyat ketika melakukan sosialisasi dalam rangka menyerap aspirasi yang diinginkan oleh masyarakat mengatakan bahwa saya bukan dinas sosial, saya bukan dinas pekerjaan umum dan saya bukan dinas tenaga kerja. Ungkapan tegas ini memang harus berani diucapkan agar masyarakat memahami terkait dengan tugas dan fungsi seorang legislator di parlemen. Kondisi demikian memang sering terjadi ketika calon wakil rakyat sedang melakukan komunikasi dengan masyarakat, Tidak jarang masyarakat berharap bantuan konkrit dari calon yang diusulkan untuk menduduki gedung parlemen, seperti meminta bantuan pengaspalan jalan secara langsung, bantuan pembangunan tempat ibadah, pemberian sembako, meminta pekerjaan dan lain sebagainya.

Tugas sebagai wakil rakyat jika terpilih nanti memang benar harus membawa aspirasi masyarakat, akan tetapi aspirasi yang didapat berdasarkan hasil reses maupun kunjungan ke daerah pemilihannya masing-masing sebagai bahan dan rumusan kasar yang akan diperjuangkan dalam ruang-ruang rapat sehingga menghasilkan sebuah kebijakan atau peraturan perundang-undangan. Untuk itu seorang calon wakil rakyat memang harus memiliki daya juang yang tangguh serta mampu bersuara sebagai seorang legislator ketika sedang membahas peraturan perundang-undangan, penganggaran dan pengawasan sehingga dapat mempengaruhi sebuah kebijakan yang berdaya guna bagi kepentingan publik.

Hal ini sesuai dengan keberadaan wakil rakyat atau anggota legislatif sebagaimana yang diamanatkan dalam undang-undang. Dalam Undang-Undang seorang wakil rakyat memang sudah digariskan fungsinya sebagai pembuat peraturan

perundang-undangan (legislasi), penganggaran (budgeting) dan fungsi pengawasan. Oleh karena itu, wakil rakyat tersebut diharapkan mampu menjalankan tugasnya sesuai dengan fungsinya. Dengan kata lain wakil rakyat harus mampu memperjuangkan sebuah kebijakan atau produk hukum yang nantinya dapat menghasilkan sesuatu yang benar-benar hidup ditengah masyarakat. Begitu juga sebagai pengawas harus dapat memastikan kebijakan yang dihasilkan dapat bermanfaat dan tidak terlahir secara percuma. Maka atas dasar tugas dan fungsinya itu, Seyogyanya calon wakil rakyat harus berani mengatakan dan menjelaskan pada masyarakat bahwa menilai calon legislatif atau calon wakil rakyat harus berdasarkan dengan tugas dan fungsinya, bukan hanya sekedar menjanjikan atau langsung memberikan bantuan pengaspalan jalan seketika, pemberian lapangan pekerjaan atau pemberian sembako seketika. Penjelasan ini sangat penting agar masyarakat jangan sampai salah alamat hingga harus meminta hal-hal yang bersipat terlalu berlebihan hingga calon wakil rakyat harus dapat memenuhi permintaannya secara seketika padahal tugas dan fungsi wakil rakyat tidak seperti itu. Begitu juga dengan masyarakat, sejatinya bila ingin melihat kinerja anggota legislatif yang lebih maju seharusnya paradigma lama itu harus dihilangkan. Apalagi dengan harapan ingin mendapatkan sesuatu atau iming-iming materi secara langsung dari sang calon wakil rakyat.

Sebagai Wakil Rakyat tugasnya adalah mewakili rakyat (kecil) mungkin banyak yang bisa dikerjakan oleh wakil rakyat untuk mewakili rakyat kecil, karena rakyat kecil itu sepertinya hidupnya selalu susah bahkan untuk makan saja susah apa lagi untuk memenuhi kebutuhan yang lain seperti pendidikan, kesehatan dan

hiburan dan banyak lagi yang tidak bisa dinikmati oleh rakyat kecil, maka dari itu wakil rakyat memperjuangkan hak-hak rakyat kecil yang harus bisa di nikmati oleh rakyat kecil, contohnya adalah : Rakyat kecil itu tidak bisa pergi ke luar negeri maka di wakili oleh wakil rakyat dengan pergi keluar negeri dengan studi banding atau apalah itu, rakyat kecil tidak bisa duduk diatas kursi yang harganya sampai dua puluh juta per kursi, sudah di wakili oleh wakil rakyat, rakyat kecil tidak bisa kencing di WC yang mewah yang biaya renovasinya sampai 2 milyar, sudah di wakili oleh wakil rakyat, rakyat kecil tidak bisa naik mobil mewah, sudah di wakili oleh wakil rakyat yang harga mobilnya mencapai 7 milyar, rakyat kecil tidak bisa korupsi besar, sudah diwakili oleh wakil rakyat, pokoknya komplit deh, Beda dengan rakyat besar yang sudah bisa mendapatkan haknya tanpa perwakian, Nah mungkin masih banyak lagi contoh yang bisa di wakili oleh wakil rakyat, maka dari itu kita beryukur punya wakil rakyat yang bisa mewakili rakyat kecil.

Wakil rakyat adalah sebutan bagi seseorang yang terpilih dalam proses pemilu. Pemilu itu sendiri adalah bentuk realisasi dari proses demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai sumber dari kekuasaan atau kepemimpinan, sehingga bila ditinjau dari sudut pandang historis maka bisa berbicara tentang sejarah demorasi Indonesia yang selama ini sering mengalami perubahan agar menjadi lebih baik. Dari sudut pandang sosiologis wakil rakyat sangatlah berperan dalam perkembangan kehidupan bermasyarakat. Dengan adanya wakil rakyat yang benar-benar berjuang untuk kepentingan rakyat maka masyarakatpun merasa dirinya benar-benar terwakili dan merasa tidak sia-sia memberikan suaranya kepada wakil rakyat tersebut. Hali ini berdampak pada sikap lebih menghormati kepada wakil rakyat

tersebut dan lebih menempatkan wakil rakyat tersebut ke tempat yang lebih terhormat di dalam hati rakyat. Namun sebaliknya jika masyarakat melihat atau mengetahui bahwa wakilnya yang dulu mereka pilih tidak menunjukkan sikap memperjuangkan kepentingan rakyat seperti pada janji-jani yang pernah diucapkan saat kampanye pemilu atau mungkin malah melakukan tindakan korupsi akan menyebabkan semakin hilangnya rasa percaya masyarakat pada figur seorang wakil rakyat.

Apabila ditinjau secara hukum wakil rakyat merupakan hasil dari adanya sebuah pemilu dan semuanya itu merupakan bagian dari proses demokrasi yang merupakan pengamalan dari Pancasila terutama sila IV yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dimana sila IV ini juga dimuat dalam pembukaan UUD 1945. Oleh karena itu wakil rakyat juga harus ikut mewujudkan tujuan negara yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 antara lain :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
2. Mewujudkan kesejahteraan umum.
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa.
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social.

Maka dari itu wakil rakyat mendapat peranan penting dalam hidup berbangsa dan bernegara jika ditinjau dari sudut pandang hukum. Wakil rakyat merupakan seseorang yang telah dipilih oleh rakyat dalam sebuah pemilu untuk dijadikan wakil di dalam lembaga legeslatif maupun dalam pemerintahan. Proses ini terwujud karena Indonesia menerapkan demokrasi sesuai dengan Pancasila khususnya sila IV yang berbunyi “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam musyawarah perwakilan”, namun dalam kenyataannya para wakil rakyat yang terpilih sering kali tidak melakukan apa yang menjadi tugas pokoknya yaitu memperjuangkan kepentingan rakyat sesuai dengan janji-janji yang mereka ucapkan saat kampanye pemilu. Janji tersebut seakan hanya menjadi sebuah janji semata tanpa adanya tindakan nyata dari yang bersangkutan untuk mewujudkannya.

D. Fungsi Anggaran

DPRD memiliki peran yang strategis dalam pengelolaan keuangan daerah dengan fungsi anggaran yang dimilikinya. Namun seringkali ketidakpahaman menjalankan fungsi ini menjadi batu sandungan bagi Anggota DPRD, salah-salah menjadi kasus korupsi. Sampai seberapa besar peran tersebut dapat dilakukan oleh anggota DPRD. Bagaimana menyusun APBD berbasis kinerja. Apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan anggota DPRD dalam menjalankan fungsi anggaran. Fungsi Anggaran adalah salah satu fungsi yang melekat pada DPRD di samping fungsi legislasi dan fungsi pengawasan sesuai UU 27 tahun 2009. Bagaimanakah implementasi fungsi anggaran DPRD dalam pengelolaan keuangan daerah, seperti apa pedoman penyusunan anggaran tahun 2011 berdasarkan Permendagri 37 tahun 2010. Bagaimana penyusunan dan pelaksanaan anggaran yang berpihak kepada rakyat. Bagaimana penyusunan dan pelaksanaan anggaran yang benar, sehingga aman dari tindak pidana korupsi. Hal yang menarik dalam fungsi anggaran DPRD adalah, apakah fungsi anggaran DPRD itu masih ada. Seandainya masih ada, seberapa besar fungsi anggaran DPRD. Dasar utama dalam mendiskusikan fungsi anggaran DPRD adalah dengan melihat dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MD3. Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dikatakan bahwa:

1. Pemerintah Daerah menyampaikan kebijakan umum APBD Tahun Anggaran berikutnya sejalan dengan RKPD, sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan Juni tahun berjalan.

2. DPRD membahas kebijakan umum APBD yang diajukan oleh Pemerintah Daerah dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya.
3. Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, Pemerintah Daerah bersama DPRD membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap SKPD.

Sesuai dengan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tersebut, bahwa pemerintah daerah “menyampaikan”, artinya pemerintah daerah yang “proaktif”, dan hal ini diperkuat dengan ayat (2) dan ayat (4), bahwa “DPRD membahas KUA” dan “DPRD membahas PPAS”. Jadi DPRD disini tidak bisa proaktif, yang bisa adalah bersifat “pasif”. Apabila dilihat dari sisi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, fungsi anggaran hanya disebutkan satu kali pada Pasal 70 ayat (2) Fungsi anggaran untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden. Hal ini ternyata sama dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, yaitu ”membahas” dan ”memberikan persetujuan” atau ”tidak memberikan persetujuan”. Hal ini ternyata di dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, fungsi anggaran tidak pernah disebutkan untuk DPRD Prov/Kab/Kota.

Pasal 2 ayat (1) PP 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyatakan bahwa DPRD mempunyai Fungsi anggaran diwujudkan dalam membahas dan menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja

daerah bersama kepala daerah. Oleh karena itu, di sini dapat dikatakan bahwa terdapat kesamaan, bahwa DPRD mempunyai fungsi anggaran untuk ”membahas dan menyetujui”. Dengan demikian, menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang- Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan PP 16/2010, sama-sama menyebutkan bahwa DPRD mempunyai fungsi anggaran untuk *membahas* dan *menyetujui*.

Analisis ini dilakukan untuk memahami fungsi penganggaran yang baik, menyadari fungsi penganggaran yang terjadi saat ini, mampu meningkatkan kapasitas diri dan organisasi dalam melaksanakan fungsi penganggaran, dan mampu memahami cara mendeteksi dan mencegah potensi korupsi dan pemborosan keuangan daerah dalam proses penganggaran. Kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah, memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan (Pasal 40 dan 41 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004). Fungsi penganggaran merupakan salah satu fungsi DPRD yang diwujudkan dalam penyusunan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bersama-sama dengan pemerintah daerah. Dalam melaksanakan fungsi penganggaran tersebut, DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif dan bukan reaktif, dimana sebagai lembaga legitimasi usulan RAPBD yang diajukan oleh pemerintah daerah saja.

Keterlibatan DPRD secara aktif dan proaktif diimplementasikan dalam setiap proses atau tahapan penyusunan APBD yang diagendakan sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006. Disini anggota DPRD dituntut untuk piawai mengagregasikan kepentingan, tuntutan dan kebutuhan rakyat selaras dengan dokumen perencanaan pembangunan yang sudah ditetapkan. Untuk

itu, maka DPRD Kabupaten Pacitan perlu memahami makna anggaran itu sendiri dengan baik.

Dalam perkembangannya dinamika politik antara DPRD dengan pemerintah daerah Kabupaten Pacitan yang ditunjukkan penyusunan APBD dan terutama dalam fungsi anggaran yang dimiliki oleh DPRD Kabupaten Pacitan, maka arti dinamis yang dimaksud anggaran adalah *pertama*, rencana keuangan yang menerjemahkan penggunaan sumber- sumber yang tersedia untuk memenuhi aspirasi masyarakat menuju penciptaan kehidupan rakyat yang lebih baik di masa yang akan datang. *Kedua*, rencana keuangan pemerintah daerah untuk membangun perikehidupan masyarakat yang tentunya semakin berkembang dan dinamis yang tercermin dalam kegiatan, untuk mendorong rakyat dalam memenuhi kewajibannya sebagai warga negara. *Ketiga*, proses penentuan jumlah alokasi sumber- sumber ekonomi untuk setiap program dan aktivitas dalam bentuk satuan uang.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Tahun Anggaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan satu kesatuan (pasal 22 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah), terdiri atas:

1. Pendapatan Daerah,

2. Belanja Daerah, dan

3. Pembiayaan Daerah

Sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 yang diubah terakhir kali dengan Peraturan menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 ada enam fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang wajib diterapkan dalam setiap penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yaitu:

1. Fungsi Otorisasi

Anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan. Otorisasi sendiri mempunyai makna “pemberian kekuasaan”, hal ini jika dikaitkan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), seseorang atau satuan kerja diberi kekuasaan untuk melaksanakan setiap anggaran, pendapatan, belanja dan pembiayaan yang telah dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Bagi SKPD yang menganggarkan pendapatan dan telah ditampung dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sudah seharusnya mengupayakan seoptimal mungkin untuk merealisasikan pendapatan yang menjadi tanggung jawab SKPD tersebut.

Dengan demikian sumber-sumber pendapatan tersebut dapat digunakan untuk mendanai sisi belanja yang juga telah dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Oleh karena itu, dalam menyusun

anggaran tentunya perlu dicermati dan jangan asal menganggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Rencanakan dengan baik program dan kegiatan sesuai dengan RKPD dan renja di masing-masing SKPD untuk selanjutnya ditampung dalam KUA dan PPAS, sehingga setelah disetujui DPRD seluruh kegiatan yang digunakan untuk memenuhi pelayanan dasar masyarakat tertampung dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan dalam pelaksanaannya tentunya berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan keuangan daerah.

2. Fungsi Perencanaan

Anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan. Melaksanakan suatu kegiatan apabila sejak awal telah direncanakan maka diharapkan akan meminimalkan hambatan dan bias ditengah perjalanan pelaksanaannya. Ketika Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) telah ditetapkan, menjadi kewajiban setiap penggunaan anggaran untuk membuat anggaran kas agar kegiatan yang telah dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah dibuat. Dalam hal ini tentu saja dengan memperhatikan cash inflow dan ketersediaan uang kas di kas daerah. Kerja sama dan hubungan yang harmonis antar kepala SKPD dan SKPKD dalam menyusun anggaran kas akan memberikan kontribusi positif atas terlaksananya kegiatan secara tepat waktu dan tepat sasaran. Dengan demikian, diharapkan tidak lagi terdengar keluhan dari masyarakat seperti penyediaan fasilitas umum

pelayanan dasar yang terlambat dengan alasan dana belum tersedia dan belum dapat dicairkan.

3. Fungsi Pengawasan

Anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Dokumen perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) memuat program dan kegiatan yang akan dilaksanakan dalam satu tahun anggaran. Terhadap program dan kegiatan yang dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tersebut merupakan implementasi dan pelaksanaan atas urusan pemerintahan yang telah diserahkan dari pusat kepada daerah baik itu urusan wajib maupun urusan pilihan.

4. Fungsi Alokasi

Anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/ mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian. Seyogyanya, ketika menyusun program dan kegiatan yang akan dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) supaya lebih ditekankan pada kegiatan-kegiatan yang dapat menyerap tenaga kerja, sehingga pada akhirnya secara signifikan akan mengurangi pengangguran di daerah yang bersangkutan.

Pada dasarnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan *government expenditure* pada tingkat lokal, yang secara teoritis akan menciptakan *multiplier effect* pada pertumbuhan ekonomi, Pendapatan *Domestik Regional Bruto* (PDRB) dan Pendapatan Per Kapita pada tingkat lokal. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dikelola dan dilaksanakan dengan baik tentu akan mengoptimalkan penggunaan seluruh sumber daya yang dimiliki oleh daerah yang bersangkutan sehingga dapat menciptakan efisiensi dan efektivitas ekonomi yang pada akhirnya bermuara pada peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat.

5. Fungsi Distribusi

Kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Dalam kaitan ini, sering terdengar istilah yang dilontarkan para pakar maupun orang awam bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah ‘uang rakyat’. Apabila Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah benar ‘uang rakyat’, sudah seharusnya digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan seluruh masyarakat di daerah yang bersangkutan. Dalam penerapan fungsi distribusi perancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus lebih mengutamakan kegiatan-kegiatan yang output-nya dapat dinikmati oleh masyarakat. Kata kuncinya: masyarakat harus mempunyai kesempatan yang sama dalam mengakses manfaat output dari proses kegiatan yang didanai dari ‘uang rakyat’ tersebut.

6. Fungsi Stabilisasi

Anggaran pemerintah daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah. Dengan fungsi stabilisasi ini, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sejatinya dapat digunakan untuk menciptakan stabilitas ekonomi pada tingkat lokal. Pengimplementasian fungsi stabilisasi dapat melalui kebijakan pengalokasian belanja subsidi dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Alokasi anggaran belanja subsidi diberikan kepada lembaga/perusahaan yang memproduksi barang/jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat setempat. Subsidi ini pada dasarnya diberikan untuk bantuan biaya produksi pada lembaga/perusahaan. Dengan diberikannya subsidi tersebut keuntungan perusahaan tidak akan berkurang namun harga barang/jasa yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat. Dengan kebijakan pengalokasian belanja subsidi dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) maka daya beli masyarakat akan semakin baik dan penghasilannya dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhannya.

Dengan demikian, Negara dibentuk dengan strukturnya untuk fungsinya mensejahterakan rakyat. Demikian pula Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang merupakan salah satu struktur negara dibentuk, karena ada fungsi-fungsi yang melekat padanya. Negara memberi tiga fungsi untuk DPRD yakni, legislasi, anggaran, dan pengawasan, yang perwujudannya diatur dalam peraturan perundang-undangan. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) perlu memahami peraturan-peraturan teknis selain peraturan terkait mekanisme pembahasan, agar dalam pembahasan anggaran, Anggaran Pendapatan dan Belanja

Daerah (APBD) dapat mengawal bahwa program atau kegiatan yang akan dibiayai (masuk dalam APBD) adalah program dan kegiatan yang menjadi urusan pemerintahan yang menjadi urusan (kewenangan) pemerintahan daerah bersangkutan. DPRD harus pastikan bahwa program dan kegiatan yang dibiayai, lebih diutamakan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah bersangkutan, yakni program dan kegiatan yang menjadi urusan pemerintahan daerahnya.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Melalui analisis pada bab-bab di atas, maka dalam bab ini memberikan kesimpulan dari analisis bab-bab di atas, yaitu:

1. Hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam kaitannya dengan peran yang dimiliki DPRD dalam kerangka otonomi daerah pada periode 2009 – 2014 ini sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan terutama dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam hubungannya ini sebenarnya tidak ada hal yang istimewa atau yang menonjol dalam menjalankan fungsi pemerintahannya masing-masing. Baik DPRD maupun pemerintah Kabupaten Pacitan mempunyai tugas, kewenangan dan kewajibannya masing-masing sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Peran dan fungsi yang dijalankan oleh DPRD periode 2009 – 2014 dalam kerangka otonomi daerah juga tidak ada hal yang istimewa atau khusus, semua berjalan sesuai dengan mekanisme yang ada sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan terutama Undang- Undang Nomor 32

Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Peran dan fungsi DPRD sebagaimana ditentukan dalam Peraturan perundang-undangan, yaitu fungsi pengawasan, fungsi legislasi dan fungsi anggaran, di samping itu, DPRD sebagai wakil rakyat berfungsi menjalankan fungsi wakil rakyat, yang salah satunya adalah menyampaikan aspirasi rakyat dalam hal kesejahteraan.

B. Saran

Sebagai penutup dari penulisan ini, maka penulis memberikan rekomendasi yang berupa saran-saran, yaitu:

1. Agar DPRD Kabupaten Pacitan periode berikutnya (periode 2014 – 2019) meningkatkan kinerjanya, supaya aspirasi rakyat dapat terwujud melalui anggota DPRD tersebut.
2. Perlunya meningkatkan hubungan yang saling menguntungkan antara DPRD sebagai lembaga legislatif maupun pemerintah Kabupaten Pacitan sebagai lembaga eksekutif, agar keduanya dapat menjalankan pemerintahan di daerah sesuai dengan perturan perundang-undangan.

3. Agar masyarakat sebagai pihak yang dapat mengawasi secara langsung jalannya pemerintahan baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun DPRD Pacitan.

DAFTAR PUSTAKA

- Azhari, *Peranan DPR dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta: Pustaka Pelajar, 2000.
- C.S.T.Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia, Hukum Administrasi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2002.
- Emil Salim, *Paradigma Pemerintahan Indonesia Setelah Berlakunya Otonomi Daerah* Bandung: Alumni, 2000.
- Hoesein, *Otonomi Daerah, Suatu Tinjauan Yuridis*, Jakarta: PradnyaParamita, 2000.
- HR Syaukani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000.
- Inosentius Syamsul, *Meningkatkan Kinerja Fungsi legislasi DPRD*, Adeksi, Jakarta, 2004.
- Joesuf Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhinya*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001.

Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta, 2002. Mariun, *Asas-Asas Ilmu Pemerintahan*, Yogyakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Politik UGM, 1975.

Miriam Budiarjo, *Negara Demokrasi Modern*, Jakarta: Bumi Aksara, 2001. Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Daerah Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000.

Syamsuddin Haris, *Desentralisasi & otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005.

Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, Dinamika Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995.

Sujamto, *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984.

UU No. 5 Tahun 1974 tentang *Popok-pokok Pemerintahan di Daerah*.

UU No. 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*.

UU No. 17 Tahun 2003 tentang *Keuangan Negara*.

UU No. 1 Tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*.

UU No. 10 Tahun 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

UU No. 25 Tahun 2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*.

UU No. 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*.

UU No. 33 Tahun 2004 tentang *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.*

UU No. 27 Tahun 2009 tentang *Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*

Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang *Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.*

Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang *Organisasi Perangkat Daerah.*

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah.*

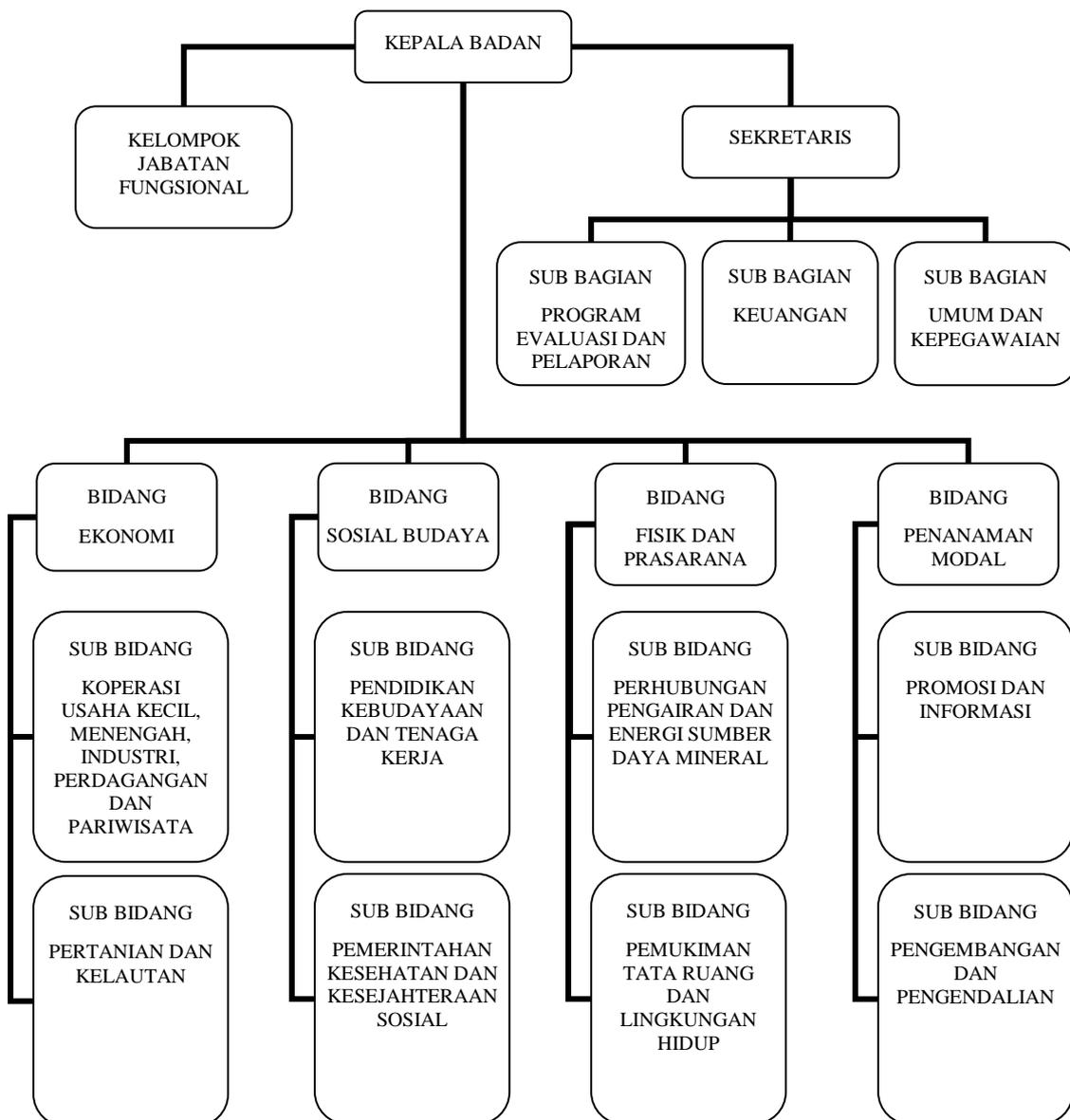
Peraturan Daerah Kabupaten Pacitan No. 18 Tahun 2007 tentang *Urusan Pemerintahan Daerah.*

Peraturan Daerah Kabupaten Pacitan No. 19 Tahun 2007 tentang *Organisasi Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pacitan.*

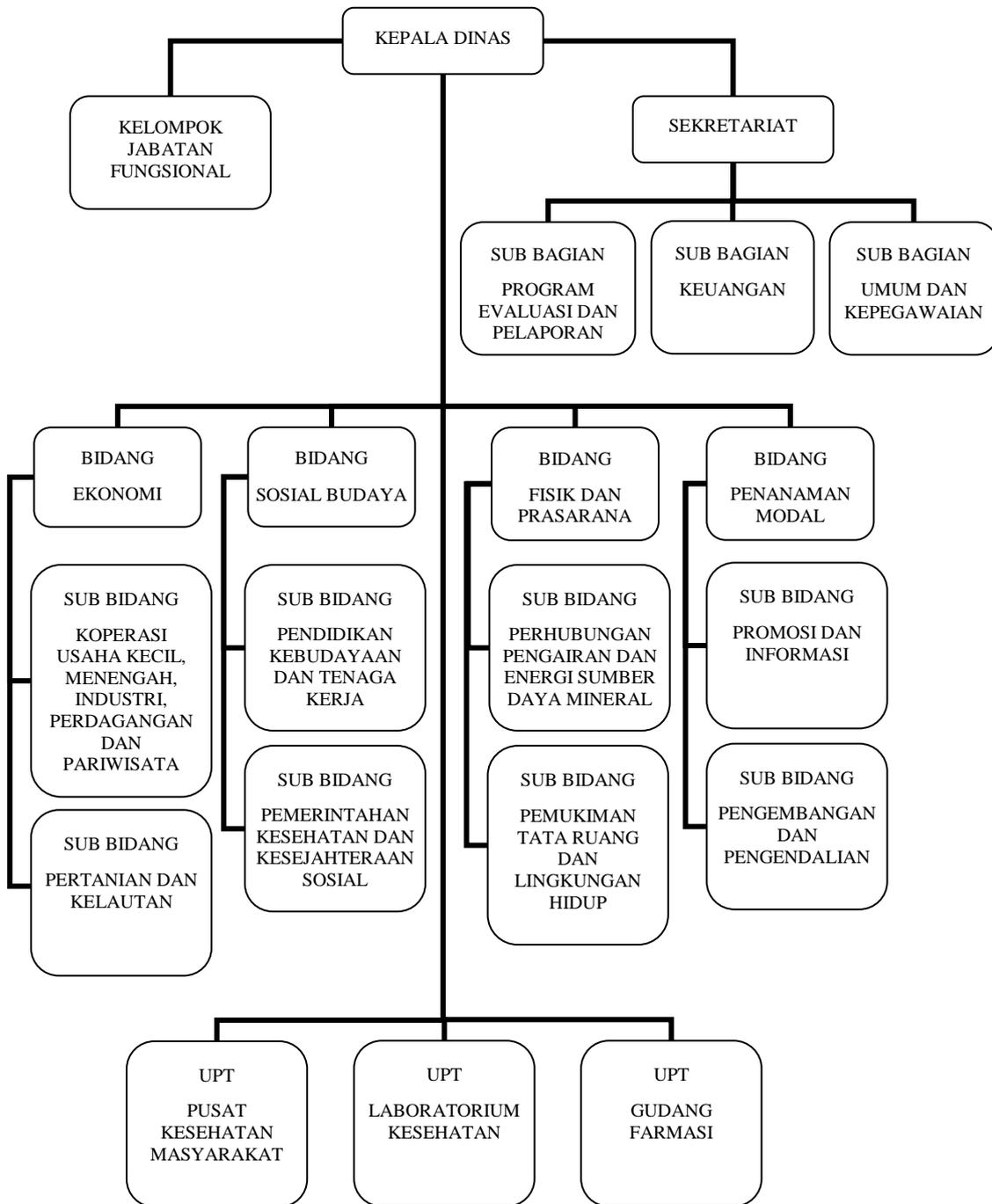
LAMPIRAN

A. Bagan Organisasi Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Pacitan

Bagan Organisasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Pacitan



Bagan Organisasi Dinas Kesehatan Kabupaten Pacitan



B. Perda No.19 Tahun 2007 tentang Organisasi Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD Kabupaten Pacitan