

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Otonomi Daerah bukanlah merupakan suatu kebijakan yang baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia karena sejak berdirinya negara kesatuan Republik Indonesia sudah dikenal adanya otonomi daerah yang dipayungi oleh Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945¹. Sedangkan inti 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.

Perubahan penyelenggaraan pemerintahan daerah dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah kepada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, kemudian direvisi dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah membawa perubahan yang fundamental dalam sistem Pemerintahan Daerah, yaitu dari sistem pemerintahan yang sentralistik kepada desentralisasi. Sistem pemerintahan desentralisasi ini merupakan penyelenggaraan pemerintahan dititik beratkan kepada daerah Kabupaten/Kota sehingga daerah Kabupaten/Kota memiliki

¹ Syamsudin Haris, *Desentralisasi & otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005, hlm. 101.

keleluasaan untuk mengelola rumah tangga daerahnya dengan prinsip otonomi daerah, Ketetapan MPR Nomor XV/ MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah yang berbunyi sebagai berikut: “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”.²

Menurut Pasal 1 ayat (5) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, 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.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menempatkan Pemerintah Daerah dan DPRD selaku penyelenggara

² <http://www.unisosdem.org/otonomi/oto-tapmprXV.htm>

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 daerah yang baik (*good local governance*).³

Luasnya kewenangan daerah otonomi ini terlihat dari ketentuan pasal 10 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa urusan Pemerintah Pusat adalah meliputi : (1) Politik Luar Negeri; (2) Pertahanan (3) Keamanan; (4) Yustisi; (5) Moneter dan fiskal nasional; dan (6) Agama, sementara diluar urusan itu, merupakan kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakannya. Dalam menyelenggarakan seluruh kewenangan diluar urusan Pemerintah Pusat ini, terdapat pembagian urusan yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Menurut Pasal 14 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Urusan wajib yang menjadi urusan pemerintahan daerah untuk Kabupaten/Kota meliputi: (1) perencanaan dan pengendalian pembangunan; (2) perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang; (3) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; (4) penyediaan sarana dan prasarana umum; (5) penanganan bidang kesehatan; (6) penyelenggaraan pendidikan; (7) penanggulangan masalah sosial; (8) pelayanan bidang ketenagakerjaan; (9) fasilitas pengembangan koperasi, usaha

³ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Kanisius, Yogyakarta, 2002, hlm. 217.

kecil dan menengah; (10) pengendalian lingkungan hidup; (11) pelayanan pertanahan; (12) pelayanan kependudukan dan catatan sipil; (13) pelayanan administrasi umum pemerintahan; (14) pelayanan administrasi penanaman modal; (15) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan (16) urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan. Sementara urusan pilihan pemerintah daerah meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk menjamin, mekanisme demokrasi ditingkat daerah untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat baik untuk kepentingan daerah setempat maupun untuk mendukung kebijaksanaan politik nasional dalam era reformasi saat ini. Untuk menjapai tujuan dimaksud Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menekankan tiga faktor yang mendasar sebagai berikut:⁴

1. Memberdayakan masyarakat.
2. Menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas.
3. Meningkatkan peran serta masyarakat secara aktif dan meningkatkan peran dan fungsi Badan Perwakilan Rakyat.

Ketiga faktor tersebut diatas point 1 dan 2 merupakan demokratisasi, daerah yang harus ditumbuh kembangkan, sehingga otonomi yang diberikan pusat kepada daerah betul-betul dirasakan mamfaatnya oleh rakyat didaerah,

⁴ Inosentius Syamsul, *Meningkatkan Kinerja Fungsi legislasi DPRD*, Adeksi, Jakarta, 2002, hlm. 73.

sedangkan point tiga adalah berkaitan dengan fungsi-fungsi yang dipunyai DPRD sebagai Badan Perwakilan Rakyat.

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.⁵

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,

⁵ *Ibid.*, hlm. 80.

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 pemeriksaan.⁶ 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

⁶ Mardiasmo, *op.cit.*, 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.⁷ 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.⁸

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. 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

⁷ Inosentius Syamsul, *op.cit.*, hlm. 73.

⁸ Syamsuddin Haris, *op.cit.* hlm. 147.

menjadi alat politik tertentu dan tidak menjadi alat penyempurnaan kinerja politik yang demokratis dan akuntabel.

Masalahnya apakah DPRD memiliki kewenangan untuk membatalkan sebuah surat keputusan Kepala Daerah ketika bertentangan dengan peraturan daerah, ternyata tidak ada suatu peraturan perundang-undangan yang menyatakan DPRD memiliki kewenangan untuk hal tersebut sehingga dapat disimpulkan pengawasan DPRD terhadap produk hukum tidak disertai dengan penegakan hukum (*enforcement*). Kekuatan DPRD hanyalah meminta Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban (LKPJ) Walikota, hal ini mungkin akan membuat pengawasan pelaksanaan Perda oleh DPRD menjadi kurang efektif.

Khusus di Kabupaten Sleman, regulasi terhadap operasional retribusi izin penyelenggaraan angkutan diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek. Trayek berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 adalah lintasan kendaraan umum untuk pelayanan jasa angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum, yang mempunyai asal dan tujuan perjalanan tetap, lintasan tetap dan jadwal tetap maupun tidak terjadwal.⁹ Meskipun telah diatur dalam dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012, namun fakta empirisnya masih terdapat pelanggaran izin trayek. Seperti yang dikutip dari berita, bahwa Dishubkominfo Sleman beserta jajaran pada Hari Rabu, 31 Juli 2013 menggelar operasi kelayakan bus angkutan lebaran di

⁹ Lihat Pasal 1 Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek

Terminal Jombor, Sebanyak 10 kendaraan dinilai tak layak beroperasi karena tak punya rem tangan dan melanggar trayek.¹⁰ Kabid Lalu Lintas, Dinas Perhubungan Komunikasi dan informatika Kabupaten Sleman, Sulton Fatoni menargetkan akan menjaring kendaraan yang melanggar izin trayek dan tidak memiliki kelengkapan surat-surat. Pada operasi sebelumnya juga didapati 2 armada yang melanggar trayek, dimana yang seharusnya beroperasi Bogor-Purworejo tetapi masuk Jogja.¹¹

Pengawasan terhadap retribusi izin trayek tersebut tidak hanya dilakukan oleh Dishubkominfo Sleman saja dalam prakteknya, akan tetapi DPRD Kabupaten Sleman sebagai lembaga legislatif mempunyai peran dalam pengawasan pelaksanaan Perda apakah sudah dijalankan sebagaimana mestinya. Berdasarkan hal tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang “PENGAWASAN DPRD SLEMAN TERHADAP PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN SLEMAN NOMOR 9 TAHUN 2012 TENTANG RETRIBUSI IZIN TRAYEK”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, rumusan permasalahan yang diajukan penulis adalah:

1. Bagaimana pengawasan DPRD Sleman terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek?

¹⁰ <http://jogja.tribunnews.com/2013/08/01/dishubkominfo-sleman-temukan-banyak-pelanggaran-kir>

¹¹ *Ibid*

2. Apa saja kendala yang dihadapi DPRD Sleman dalam pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek?
3. Apa saja upaya yang dilakukan dalam mengatasi kendala yang dihadapi DPRD Sleman dalam pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan, tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui dan menganalisis pelaksanaan pengawasan DPRD Sleman terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek.
2. Mengetahui dan menganalisis kendala yang dihadapi DPRD Sleman dalam pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek.
3. Mengetahui dan menganalisis upaya yang dilakukan dalam mengatasi kendala yang dihadapi DPRD Sleman dalam pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek

D. Landasan Teori

1. Demokrasi

Istilah demokrasi muncul dalam peradaban Yunani sekitar abad ke-V Sebelum Masehi (SM). Demokrasi atau *demokratia* merupakan suatu ungkapan yang terdiri dari kata *demos* sinonim kata *populous* yang berarti rakyat dan *kratia* yang berarti pemerintahan atau wewenang. Olehnya itu demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan oleh rakyat.¹² Demokrasi dalam arti sempit menurut Joseph Schumpeter, adalah sebuah metode politik dan sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Warga negara diberikan kesempatan untuk memilih salah satu di antara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara dan pada pemilihan berikutnya, warga negara dapat mengganti wakil mereka yang dipilih sebelumnya. Kemampuan untuk memilih di antara pemimpin-pemimpin pada masa pemilihan inilah yang disebut demokrasi.¹³

Menurut Robert A. Dahl, demokrasi adalah satu sistem politik yang memberi peluang kepada rakyat jelata membuat keputusan-keputusan secara umum dan menekankan responsifitas pemerintah terhadap preferensi warga negaranya yang setara secara politis sebagai sifat dasar demokrasi.¹⁴ Sedangkan menurut Abraham Lincoln, demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan dimana kekuasaan politik tertinggi (*supreme political authority*) dan kedaulatan (*soverignty*) ada di tangan rakyat yang berhak untuk memerintah.¹⁵

¹² Hasbi Umar, "Paradigma Baru Demokrasi di Indonesia: Pendekatan terhadap Pemilu DPR/DPRD, Jurnal Innovatio Vol.VII, No.14 Edisi Juli-September 2008, hlm. 315.

¹³ George Serensen, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm.14.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

Pemahaman demokrasi ini telah dipahami secara universal dimana demokrasi tidak lagi dipahami dari segi substantifnya saja dengan memberikan apa yang menjadi hak-hak rakyat, namun juga dilihat dari segi proseduralnya, yaitu bagaimana mekanisme penyampaian hak-hak tersebut. Dengan demikian, demokrasi tidak berarti rakyat sendiri yang harus menyampaikan hak-haknya tersebut, tetapi juga dapat mewakilkannya kepada pihak lain melalui suatu mekanisme tertentu. Oleh karena itu cukup beralasan jika kemudian demokrasi diartikan sebagai *government by the people, either directly or through representative*.¹⁶

Lain halnya dengan demokrasi sebelum amandemen UUD NRI 1945 ditandai dengan kedaulatan yang berada di tangan rakyat dan dijalankan oleh MPR RI sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NKRI 1945 yaitu: “kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan berdasarkan UUD”. Demikian halnya Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Sebelumnya yang dikenal adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*). Konsep ini merupakan penjabaran dari konsep *Rule of Law*, dengan berpedoman pada sistem hukum eropa *continental*.¹⁷

Dari sisi pemahaman kedaulatan rakyat, kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Kekuasaan tertinggi di tangan rakyat itu dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama yang

¹⁶ Hasbi Umar, *op.cit.*, hlm. 318.

¹⁷ Martha Pighome, “Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945” dalam Jurnal Dinamika Hukum Vol 11 No.2 Mei 2011, hlm. 336.

dituangkan dalam aturan hukum yang berpuncak pada rumusan konstitusi sebagai produk kesepakatan tertinggi dari seluruh rakyat.¹⁸

Proses inilah yang secara teoritis disebut kontrak sosial antara seluruh rakyat. Aturan hukum membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat disalurkan, dijalankan, dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan pemerintahan. Inilah yang kemudian berkembang menjadi doktrin negara hukum. Sebaliknya hukum harus mencerminkan kepentingan dan perasaan keadilan rakyat. Oleh karena itu, hukum harus dibuat dengan mekanisme demokratis.¹⁹

Demokrasi tidak dapat dibahas secara terpisah tanpa mengaitkannya dengan konsep negara hukum, karena negara hukum merupakan salah satu negara demokratis, dan demokratis merupakan salah satu cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum (negara hukum yang demokratis).²⁰ Secara substansial, makna demokrasi dari kaca mata hukum ada dua yakni, berkaitan dengan norma berupa cara memperoleh kekuasaan dan bagaimana melaksanakan kekuasaan.²¹

Setelah adanya perubahan sistem demokrasi sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, bahwa: “ditandai dengan demokrasi secara langsung oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat”, maka kepala negara yang sebelum amandemen dipilih oleh MPR RI telah berubah dimana dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*, hlm. 338

²¹ Zulfirman, “Ontologi Demokrasi”, Jurnal Hukum 14 (2) Juni 2006, Universitas Sultan Agung (UNISULA). Semarang, hlm. 137-138.

bahkan Kepala Daerah (Pemilukada). Demokratisasi bertujuan untuk menciptakan keadilan dalam berpolitik. Di samping itu demokrasi dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia baik dibidang politik, ekonomi, dan lain-lain. Demokrasi di bidang ekonomi disebut demokrasi ekonomi.²² Demokrasi ekonomi dan demokrasi politik oleh Bung Karno disebut sebagai Sosio-Demokrasi.²³

2. Lembaga Perwakilan Daerah

Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai mana telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Pasal 1 angka 4, menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Penyelenggara Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan 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.

Pemerintahan Daerah di Indonesia, dibagi menjadi dua yaitu Pemerintah Daerah Propinsi yang terdiri atas Pemerintah Daerah Propinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang

²² Novita Dewi Mashithoh, "Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pemberdayaan Ekonomi Perempuan Sebagai Perwujudan Ekonomi Kerakyatan" Jurnal Law Reform Pembaharuan Hukum, Oktober 2007, Program Magister Ilmu Hukum, Unisula, Semarang, hlm. 41.

²³ Djauhari, "Konsep Negara Kesejahteraan Pra Kemerdekaan RI", Jurnal Hukum 16 Juni 2006, FH UNISULA, Semarang, hlm. 323.

terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.²⁴

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki susunan dan kedudukan yang mencakup keanggotaan, pimpinan, fungsi, tugas, wewenang, hak, kewajiban, penggantian antar waktu, alat kelengkapan, protokoler, keuangan, peraturan tata tertib, larangan dan sanksi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Di samping memiliki susunan dan kedudukan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga memiliki fungsi antara lain:²⁵

- a. Fungsi legislasi;
- b. Fungsi anggaran; dan
- c. Fungsi pengawasan.

Fungsi legislasi merupakan fungsi di bidang peraturan perundangan yaitu membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Fungsi anggaran merupakan fungsi keuangan daerah yaitu merencanakan, merancang, membahas, menyusun, dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Hal ini berkaitan erat dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang didanai dari beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sedangkan fungsi

²⁴ Mamesah, *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 8.

²⁵ Victor Situmorang, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm. 29.

pengawasan ditujukan bagi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Pengawasan dimaksudkan agar pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di Daerah tetap dapat berjalan sesuai dengan standar dan kebijakan Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Selain susunan, kedudukan, dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga terdapat tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tugas dan wewenang tersebut terdapat dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, yang menyebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama dengan Kepala Daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama Internasional di daerah;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota;
- e. Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah; Apabila terjadi demikian, maka Kepala Daerah mengusulkan 2 (dua) orang calon Wakil Kepala Daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan usul Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana Perjanjian Internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama Internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah; kerjasama Internasional adalah kerjasama daerah dengan pihak Luar Negeri yang meliputi kerjasama Kabupaten/Kota, kerjasama teknik termasuk bantuan kemanusiaan, kerjasama penerusan pinjaman/hibah, kerjasama penyertaan modal dan kerjasama lainnya sesuai dengan peraturan perundangan.

- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; Laporan dimaksudkan adalah laporan yang disampaikan oleh Kepala Daerah setiap tahun dalam sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berkaitan dengan penyelenggaraan tugas Otonomi dan tugas Pembantuan;
- i. Membentuk Panitia Pengawas pemilihan Kepala Daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah;
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Selain itu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, memiliki hak dan kewajiban.

Hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah antara lain:²⁶

- a. Interpelasi, yaitu hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk meminta keterangan kepada Kepala Daerah mengenai Kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.
- b. Angket, yaitu hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Kepala Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Menyatakan pendapat, yaitu hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan Kepala Daerah terhadap kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Adapun Hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah antara lain:

- a. Mengajukan rancangan Peraturan Daerah;
- b. Mengajukan pertanyaan;
- c. Menyampaikan usul dan pendapat;
- d. Memilih dan dipilih;
- e. Membela diri;
- f. Imunitas;
- g. Protokoler; dan
- h. Keuangan dan administratif.

Kewajiban anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah antara lain:

²⁶ Ateng Syafruddin, *Hubungan Kepala Daerah Dengan DPRD*, Tarsito, Bandung, 2003, hlm. 49.

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
 - b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
 - c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - d. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
 - e. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
 - f. Mendahulukan kepentingan Negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
 - g. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya;
 - h. Menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan sumpah/janji anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

3. Pengawasan

Istilah *controlling* sama dengan istilah pengawasan dan istilah pengawasan telah mengandung pengertian luas, yakni tidak hanya bersifat melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan pengawasan, tetapi juga mengandung pengendalian dalam arti, menggerakkan, memperbaiki dan dan meluruskan sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan.²⁷ Sarwoto memberikan definisi tentang pengawasan sebagai kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau dikehendaki.²⁸

Subjek yang melaksanakan pengawasan atau memiliki fungsi pengawasan adalah manajer. Pengawasan menggunakan tolok ukur rencana yang ditetapkan untuk mencapai hasil yang dikehendaki. Inti dari definisi yang diberikan Sarwoto tersebut adalah kegiatan manajer yang mengusahakan, jadi tidak hanya melalui

²⁷ Victor Situmorang, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1993, hlm. 18.

²⁸ Sarwoto, *Dasar-Dasar Organisasi dan Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 93.

pengamatan saja, tetapi dapat pula dengan cara lain. Tujuan pengawasan menurut definisi tersebut, yaitu megusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana.

Siagian memberikan definisi pengawasan sebagai proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.²⁹ Di samping definisi dari para sarjana di Indonesia, definisi tentang pengawasan diutarakan pula oleh beberapa sarjana dari negara Barat seperti yang dikemukakan George Terry, pengawasan adalah untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi atasnya, dan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana. Henry Fayol mengatakan bahwa definisi pengawasan yakni terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan instruksi yang telah digariskan.³⁰

Berdasarkan definisi tentang pengawasan yang telah dikemukakan tersebut, pada dasarnya pengawasan mempunyai dua bagian, pertama menggambarkan wujud dari kegiatan pengawasan dan kedua menggambarkan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai oleh pengawasan tersebut. Pengawasan menjadi hal yang penting guna mewujudkan pemerintahan yang bersih, termasuk dalam hal ini pengawasan Peraturan Daerah di Kabupaten Sleman.

Paulus Efendi Lotulung mengemukakan beberapa macam pengawasan dalam hukum administrasi negara, yaitu bahwa ditinjau dari segi kedudukan dari

²⁹ Siagian, *Filsafat Adminitrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 1990, hlm. 107.

³⁰ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm. 37.

badan/organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan/organ yang dikontrol dapatlah dibedakan kontrol ektern dan intern. Kontrol intern berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh badan yang secara organisatoris/ struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri, sedangkan kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan/ lembaga yang secara organisatoris/ struktural berada di luar pemerintah. Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya pengawasan atau kontrol dibedakan dalam dua jenis, yaitu kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*. Kontrol *a-priori* terjadi bila pengawasan itu dilaksanakan sebelum dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah, sedangkan kontrol *a-posteriori* terjadi bila pengawasan itu baru dilaksanakan sesudah dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah, selain itu kontrol dapat pula ditinjau dari segi objek yang diawasi, yang terdiri dari kontrol dari segi hukum (*rechtmatigheid*) dan kontrol dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*). Kontrol dari segi hukum dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukum saja (segi legalitas) yaitu, segi *rechtmatigheid* dari perbuatan pemerintah, sedangkan kontrol dari segi kemanfaatan dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah itu dari segi atau pertimbangan kemanfaatan.³¹

E. Metodologi Penelitian

1. Objek Penelitian

Pengawasan DPRD Sleman terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek

³¹ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 15-16.

2. Subjek Penelitian

Anggota Komisi D DPRD Kabupaten Sleman.

3. Sumber Data

a. Sumber Data Primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari subjek penelitian.

b. Sumber Data Sekunder terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan.

2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu berupa buku-buku, literatur, hasil penelitian, pendapat ahli.

3) Bahan Hukum Tersier, yaitu merupakan bahan yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, kamus Bahasa Indonesia, kamus Bahasa Inggris, ensiklopedia dan lain-lain.

4. Metode Pengumpulan Data

a. Studi pustaka, yakni dengan mengkaji jurnal, hasil penelitian hukum, literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

b. Wawancara, yaitu melakukan tanya jawab secara langsung dengan subjek penelitian dengan berpedoman pada daftar pertanyaan yang telah disiapkan.

5. Metode Pendekatan

a. Pendekatan yuridis, yaitu menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti.

- b. Pendekatan konseptual, yaitu mempelajari pandangan-pandangan dengan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum.

6. Analisis Data

Dilakukan secara yuridis, yaitu data yang diperoleh disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif (*content analysis*) dengan langkah-langkah sebagai berikut: Data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian. Hasil klasifikasi data selanjutnya disusun dan dipilah secara sistematis. Data yang telah disusun dan dipilah kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan.

