

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sistem pemerintahan menurut amandemen Undang-Undang Dasar 1945, mengenai kekuasaan dan penyelenggaraan negara tidak lagi terpusat pada Presiden. Hal ini setidaknya ditandai dengan tidak adanya kekuasaan Presiden untuk membentuk undang-undang, akan tetapi kekuasaan itu dipegang oleh DPR. Dalam hal ini Presiden hanya berperan mengajukan rancangan Undang-undang. Begitu juga dalam dataran pemerintah daerah, DPRD lebih memiliki kewenangan membentuk undang-undang dibandingkan kepala daerah.¹

Sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, telah terjadi pergeseran paradigma pada tataran pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah. Pergeseran yang paling menonjol adalah terjadinya peralihan titik fokus kewenangan pembentukan undang-undang dari eksekutif ke legislatif. Undang-undang ini telah mengatur prinsip atau asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama hubungan kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah dengan paradigma baru yaitu demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Termasuk juga dalam hal ini masalah kewenangan membentuk undang-undang yang menunjukkan bahwa DPRD memiliki kewenangan serta fungsi dalam pembangunan daerah.

¹ Azhary, Muhammad Tahir, *Negara Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2004).

Namun dalam perkembangannya, Undang-undang RI Nomor 22 Tahun 1999 menimbulkan banyak penyimpangan, diantaranya adalah semangat kedaerahan yang tidak terkendali, politisasi aparat pemerintah, arogansi lembaga DPRD, pengawasan keuangan daerah yang timpang dan ketidakseimbangan wewenang antara DPRD dan Kepala Daerah dalam penyusunan Peraturan Daerah.

Dengan banyaknya ketimpangan tersebut, maka pada tahun 2004 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 diganti dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Undang-undang ini memberikan porsi yang sama antara kepala daerah dan DPRD dalam hal kewenangan fungsi legislasi.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan Undang-undang Pemerintah Daerah pada dasarnya memiliki peran dan fungsi dalam mengisi pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan, serta pelayanan masyarakat yang ada di daerah. Di sisi lain Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah di samping mengatur satuan daerah otonom juga mengatur tentang satuan Pemerintahan administratif. Untuk melaksanakan Pemerintahan secara efektif dan efisien, maka setiap daerah diberi hak otonomi.²

Melihat isi makna Undang-undang tentang pelaksanaan dan penyelenggaraan Pemerintahan, Pasal 19 ayat (2) Undang-undang Nomor 32

² Bintan R.Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988. hlm 12.

Tahun 2004 menyatakan bahwa penyelenggara pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dengan ketentuan tersebut fungsi legislasi DPRD sangat berkaitan erat dengan penyelenggaraan pemerintah di daerah, khususnya daerah Kota Yogyakarta yang memiliki kekurangan dalam menyusun program legislasi serta rancangan peraturan daerah.³

Untuk menfokuskan pembahasan mengenai peran dan fungsi legislasi DPRD Kota Yogyakarta dalam menyelenggarakan pemerintahan melalui kegiatan otonomi daerah, maka dapat diambil suatu makna pemisahan Pemerintahan Daerah (Eksekutif) dengan DPRD (Legislatif) yang fungsinya untuk memberdayakan DPRD serta juga meningkatkan pertanggungjawaban pemerintahan kepada rakyat. Oleh karena itu, DPRD Kota Yogyakarta diberi hak-hak yang cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat dalam pembuatan suatu kebijakan daerah dan pengawasan pelaksanaan kebijakan khususnya dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Jika melihat proses terbentuknya, bahwa DPRD sebagai badan legislatif yang kemudian anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum (Pemilu). Hal ini yang mempengaruhi dasar kinerja DPRD Kota Yogyakarta dalam menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan keinginan rakyat, baik dalam program maupun pelayanan secara umum.⁴

³ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Tentang Pemerintah Daerah.

⁴ Solly M, Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Mandasr Maju, Bandung, 1989.

Dilihat dari program kerjanya, DPRD Kota Yogyakarta mempunyai fungsi sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Umum Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Pasal 41 menyebutkan bahwa : DPRD memiliki fungsi antara lain:

- a. Fungsi legislasi,
- b. Fungsi pengawasan,
- c. Fungsi anggaran.

Dalam melaksanakan fungsi tersebut, maka DPRD dilengkapi dengan tugas, wewenang, Peran serta kewajiban dan hak. (Pasal 42 UU No. 32 Tahun 2004). Fungsi utama DPRD yang sangat penting dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah adalah fungsi legislasi. Untuk melaksanakan fungsi legislasi DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya ialah “hak mengajukan rancangan peraturan daerah dan hak mengadakan perubahan atas Raperda” atau implementasi dari fungsi legislasi harus ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah.⁵

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 perangkat peraturan perundang-undangan guna

⁵ Josef R. Kaho, 1997, *Prospek Mengenai Otonomi Daerah (Otda) di Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta, Raja Grafindo,

melaksanakan 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.

Salah satu peran DPRD Kota Yogyakarta yang menonjol yang berkaitan dengan fungsi legislasi adalah fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPRD Kota Yogyakarta yang dinilai sebagian masyarakat belum optimal. Masyarakat mengkritik bahwa anggota DPRD dinilai tidak profesional. DPRD Kota Yogyakarta dianggap tidak profesional karena belum mampu mengoptimalkan fungsi pengawasan, sehingga penyerapan anggaran oleh eksekutif berjalan nyaris tanpa pengawasan yang berarti. Akibatnya, pembangunan yang seharusnya bermanfaat untuk rakyat, cenderung dilaksanakan secara tidak teratur oleh pemerintah daerah Kota Yogyakarta.

Pada prinsipnya ada tiga anggapan yang sering muncul tentang pelaksanaan fungsi DPRD. *Pertama*, DPRD dianggap kurang mampu melaksanakan fungsinya sebagai mitra yang seimbang dan efektif terhadap Kepala Daerah. Anggapan ini umumnya muncul dari para pengamat politik yang cenderung menilai peranan Kepala Daerah masih cukup dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Kedua*, DPRD dianggap terlalu jauh mencampuri bidang tugas Kepala Daerah, sehingga cenderung menyimpang dari fungsi utamanya sebagai badan dalam pemerintahan daerah yang

menyelenggarakan fungsi legislasi dan pengawasan. Anggapan ini muncul dari pejabat eksekutif daerah. *Ketiga*, DPRD dianggap tidak memperoleh kesempatan yang seimbang dengan Kepala Daerah untuk merumuskan kebijakan pemerintahan daerah. Anggapan ini umumnya muncul dari kalangan anggota DPRD. Hal tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kota Yogyakarta masih lemah.

Lemahnya pengawasan oleh DPRD Kota Yogyakarta, diindikasikan dari banyaknya pengaduan masyarakat tentang ketidakberesan pelaksanaan pembangunan. Namun disayangkan tidak mendapat respons dan perhatian yang memadai oleh anggota DPRD. Fungsi pengawasan masih dianggap biasa oleh mayoritas anggota DPRD. Namun hal yang berbeda terjadi, apabila pengawasan terkait anggaran. Anggota cenderung lebih tanggap terhadap hilangnya anggaran. Kalau melaksanakan fungsi pengawasan anggaran, DPRD cukup tanggap dan sering berebut antara sesama anggota DPRD untuk menanganinya. Sebaliknya, hal yang berbeda terjadi jika terkait dengan pengawasan pembangunan, anggota DPRD cenderung kurang tanggap dan terkesan tidak memperhatikan mengenai fungsi serta peranannya sebagai perwakilan.⁶

Masih banyak diantara anggota dewan yang belum memahami fungsi pengawasan sebagai fungsi legislasi yang seharusnya dilaksanakan oleh DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perlu dipahami pula

⁶Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung: PT. Alumni, 2004.

bahwa dalam sistem pengawasan selain meliputi pengawasan politik, dikenal pula pengawasan fungsional, pengawasan yang melekat pada masyarakat, sehingga dapat dihindari adanya tumpang tindih (*over lapping*) diantara berbagai lembaga pengawasan dalam melaksanakan fungsinya, pada gilirannya diharapkan efektivitas sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah tertib dan lancar dalam suasana yang kondusif dapat tetap terjaga. Jika ini tidak dipahami oleh anggota DPRD Kota Yogyakarta, maka tidak mustahil akan terjadi gesekan antara DPRD dengan lembaga-lembaga pengawas yang ada dalam menjalankan fungsinya pada pemerintahan daerah.⁷

Sesuai dengan fakta tersebut, maka DPRD memiliki peran dan fungsi yang setara dengan kepala daerah. Hal ini mengisyaratkan bahwa laju pemerintahan daerah berada di tangan kepala daerah dan DPRD. Begitu juga yang berkaitan dengan produk hukumnya, baik Kepala Daerah maupun DPRD memiliki otoritas untuk mengusulkan rancangan Undang-undang.

Produk hukum daerah bukan merupakan monopoli Kepala Daerah. Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Salah satu dari tugas dan wewenang DPRD adalah membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 42 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan tugas dan

⁷ *Ibid.*

kewenangan tersebut, maka dimungkinkan bagi DPRD untuk mengajukan suatu rancangan Perda kepada kepala daerah guna dibahas bersama. Pengajuan rancangan Perda oleh DPRD dapat dilakukan atas usul anggota DPRD yang kemudian disetujui oleh rapat paripurna DPRD. Namun kenyataannya masih ada anggota DPRD yang kurang memiliki pengetahuan dan pemahaman yang memadai sehingga fungsi legislasi tidak maksimal.

Indikasi tidak maksimalnya fungsi legislasi DPRD dapat dilihat dari kuantitas maupun kualitas produk hukum yang dihasilkan oleh Pemerintah Daerah. Dari segi kuantitas, belum banyak Perda baru yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat yang dihasilkan oleh pemerintah daerah. Kepala Daerah dan DPRD masih berorientasi pada Perda-Perda lama yang perlu direvisi dan disesuaikan dengan kondisi sekarang, tapi mandul dalam memproduksi produk hukum yang baru.⁸

Dari segi kualitas, produk hukum yang dihasilkan oleh pemerintah daerah cenderung bersifat *egosentris* dan memihak pada salah satu golongan. Perda-Perda yang dihasilkan masih seputar masalah APBD, kedudukan protokoler dan keuangan DPRD. Karena pengukuran kinerja DPRD dari fungsi legislasi bisa diukur dari berapa banyak Perda yang disahkan secara konteks membela kepentingan masyarakat, mendorong kemajuan dunia usaha yang ujungnya menggerakkan sektor ekonomi daerah dan tidak bertentangan dengan Undang-undang di atasnya. Perda yang bertentangan dengan Undang-

⁸ Mahendra, A.A Oka, 2012, *Mekanisme Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah*, www.legalitas.org.

Undang diatasnya, yang masih banyak mengakomodir kepentingan birokrat dan menghambat dunia usaha.

Indikasi lain dari tidak maksimalnya fungsi legislasi DPRD adalah kurangnya inisiatif DPRD dalam mengajukan rancangan undang-undang. Perda yang dihasilkan Pemerintah Daerah kebanyakan inisiatif dari Kepala Daerah. Sedangkan DPRD hanya urun rembug atas usulan undang-undang tersebut dan ikut mengesahkan. Sehingga fungsi legislasi anggota DPRD dipandang tidak memuaskan publik. Fenomena di atas memberikan gambaran bahwa kompetensi anggota dewan dibidang legal dan perundangan lemah.

Dalam praktiknya, bahwa sangat banyak tantangan yang harus dihadapi oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya, di antaranya situasi dan kondisi daerah, kelemahan internal DPRD dan benturan kepentingan antara wewenang pusat yang belum diserahkan dan keharusan membawakan aspirasi rakyat daerah. Tantangan-tantangan seperti ini nampaknya perlu dicarikan alternatif pemecahannya secara proporsional, sehingga DPRD bisa aspiratif terhadap tuntutan rakyat dan suportif terhadap kebijaksanaan nasional.

Pada kenyataan kasus yang pernah terjadi dalam kinerja legislasi DPRD Kota Yogyakarta adalah:

- a. Mengenai permasalahan program legislasi daerah yang tidak sesuai dengan spirasai masyarakat, sehingga terjadi kulititas Pearturan Daerah yang tidak maksimal, artinya terlihat bahwa kinerja legislasi DPRD Kota Yogyakarta memiliki permasalahan di bidang pelakasanaan.

- b. Kasus selanjutnya adalah kasus yang dapat mengganggu stabilitas demokrasi yaitu mengenai RUU keistimewaan Yogyakarta. Kasus ini menarik karena terkait dengan redefinisi hubungan pusat dan daerah dimana daerah melibatkan fungsi legislasi sebagai penggerak pemerintahan Kota Yogyakarta.

Kemudian mengenai pentingnya fungsi legislasi sebagai dasar penulis dalam melakukan penelitian adalah bahwa pada hakikatnya fungsi utama legislasi adalah pengawasan, anggaran. Fungsi tersebut yang pada prinsipnya harus sesuai dengan Peraturan Daerah. Namun dalam praktiknya bahwa peraturan daerah adalah peraturan yang mengatur kepentingan publik, dimana harus mengutamakan aspirasi dan pendapat publik. Dalam kenyataan bahwa legislasi DPRD dalam menentukan kebijakan atau Perda tidak sepenuhnya melibatkan publik, artinya bahwa publik hanya sebagai formalitas dalam pembuatan kebijakan.

Hal yang menarik dalam penelitian mengenai fungsi legislasi adalah bahwa dalam menyusun peraturan atau kebijakan pada prinsipnya harus melihat beberapa aspek yang menjadi pertimbangan dalam membuat peraturan. Namun beberapa pertimbangan tersebut tidak dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, sehingga fungsi legislasi masih kurang efektif dalam peran dan wewenangnya. Lalu adanya permasalahan mengenai peraturan yang tidak dapat terealisasi dalam masyarakat setelah adanya pembahasan raperda sebagai salah satu fungsi legislasi dalam kegiatannya.

Melihat fenomena kasus yang seperti ini, penulis merasa perlu mencari akar rumput dari permasalahan tersebut kemudian merumuskan solusi yang tepat, sehingga fungsi legislasi DPRD dalam menentukan Peraturan Daerah dapat dilaksanakan secara optimal. Dengan adanya kekurangan dalam menjalankan program legislasi di daerah, misalnya adanya ketidaksesuaian dalam pembuatan peraturan, penentuan kebijakan yang tidak dapat diterima oleh masyarakat, baik di bidang ekonomi, politik, sosial dan budaya. menjadikan adanya permasalahan dalam kinerja DPRD Kota Yogyakarta. Dari argumen tersebut, terlihat bahwa anggota DPRD Kota Yogyakarta dalam melaksanakan haknya sebagai implementasi dari fungsi legislasinya kurang maksimal.⁹

Dari latar belakang diatas, maka yang menjadi permasalahan dalam hal ini adalah: seberapa jauh peran dan fungsi legislasi DPRD Kota Yogyakarta dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintah dan faktor-faktor apakah yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi legislasi serta langkah-langkah apa yang dapat dilakukan untuk mencari solusinya. Hal tersebut diatas yang mendasari penulis untuk melakukan penelitian yang berjudul: "ANALISIS TERHADAP FUNGSI LEGISLASI DPRD KOTA YOGYAKARTA TAHUN 2009-2011".

B. Ruang Lingkup Masalah

Mengingat ruang lingkup permasalahan, peran serta kinerja dalam menyelenggarakan pemerintahan melalui program otonomi daerah cukup luas

⁹ *Ibid.*

dan kompleks, maka dalam penelitian ini penulis membatasi permasalahan pada peran serta upaya DPRD Kota Yogyakarta dalam penyelenggaraan pemerintah.

C. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini, yaitu: *Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Yogyakarta Tahun 2009-2011?*

D. Kerangka Dasar Teori

Untuk menjelaskan permasalahan yang ada, maka penulis akan menggunakan konsep Pemerintahan dan konsep Otonomi Daerah untuk mendukung dasar pemikiran untuk mengupas permasalahan yang ada.

1. Desentralisasi

a. Pengertian Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengurus urusan-urusan pemerintah berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Pada sistem pemerintahan yang terbaru, tidak banyak menerapkan sistem sentralisasi, melainkan sistem otonomi daerah yang memberikan sebagian wewenang yang harus diputuskan pada pemerintah pusat kini dapat di putuskan di tingkat pemerintah daerah atau pemda.

Kelebihan sistem ini adalah sebagian besar keputusan dan kebijakan yang berada di daerah dapat diputuskan di daerah tanpa adanya campur tangan dari pemerintahan di pusat. Namun kekurangan dari sistem desentralisasi pada otonomi khusus untuk daerah adalah euforia yang berlebihan di mana wewenang tersebut hanya mementingkan kepentingan golongan dan kelompok serta digunakan untuk mengeruk keuntungan pribadi atau oknum.¹⁰

Dengan adanya desentralisasi, maka muncul otonomi bagi suatu pemerintahan daerah. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana di definisikan sebagai penyerahan kewenangan. Dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan Indonesia, desentralisasi dapat dikaitkan dengan sistem pemerintahan karena dengan adanya desentralisasi menyebabkan perubahan paradigma pemerintahan di Indonesia.

b. Perspektif Desentralisasi

Pada prinsipnya, terdapat tiga perspektif dalam melihat desentralisasi, yakni *liberal democracy*, *economic interpretation*, dan *marxist interpretation*. Dalam pandangan demokrasi liberal, *local government* membawa beberapa manfaat pokok, yaitu:

- 1) Memberikan kontribusi positif bagi perkembangan demokrasi nasional karena local government itu mampu menjadi sarana bagi

¹⁰ <http://mnovrianto.blogspot.com/2009/12/pengertian-sentralisasi-dan.html.22:00>.

pendidikan politik rakyat, dan memberikan pelatihan bagi kepemimpinan politik, serta mendukung penciptaan stabilitas politik. Artinya bahwa dalam konsep otonomi terkandung kebebasan untuk berprakarsa untuk mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat yang memiliki status demikian tanpa kontrol langsung oleh Pemerintah Pusat. Oleh karena itu kaitannya dengan demokrasi sangat erat.

- 2) *local government*, memiliki kemampuan untuk memenuhi permintaan akan barang-barang publik (*the demand for public goods*). Dalam preferensi pasar swasta lebih mudah diketahui melalui kemauan untuk membayar, akan tetapi dalam politik, ia sulit diidentifikasi karena relasi yang rumit antara barang, harga, pajak, pemilihan dan preferensi politik, partisipasi, dan kepemimpinan. Desentralisasi mampu mengurangi persoalan ini dengan meningkatkan jumlah unit-unit pemerintahan dan derajat spesialisasi fungsinya sehingga meningkatkan kemampuan pemerintah dalam memenuhi permintaan publik.¹¹
- 3) Desentralisasi mampu memberikan kepuasan yang lebih baik dalam menyediakan penawaran barang-barang publik (*the supply of public goods*). Terdapat banyak persoalan jika penyediaan pelayanan dan barang public diselenggarakan tersentralisasi. Semakin besar organisasinya maka semakin besar pula

¹¹ *Ibid.*

kecenderungannya untuk memberikan pelayanan. Semakin monopolistic pemerintah maka semakin kecil insentif dan inovatifnya. Berdasar pada teori, yurisdiksi terfragmentasi akan lebih memberikan kepuasan kepada konsumen daripada kewenangan yang telah terkonsolidasi. Desentralisasi akan memberikan peluang antar yurisdiksi yang berbeda untuk bersaing dalam memberikan kepuasan kepada publik atas penyediaan barang dan layanannya.

Melihat proses desentralisasi di sebuah daerah, maka terdapat beberapa penjelasan yang melandasi pelaksanaan desentralisasi, yaitu:

- a) Pandangan tentang pembagian wilayah dalam konteks desentralisasi hanya akan menciptakan kondisi terjadinya akumulasi modal sehingga memunculkan kembali kaum kapitalis.
- b) Desentralisasi juga akan mempengaruhi konsumsi kolektif sehingga akan dipolitisasi. Konsumsi kolektif dimaksudkan untuk memberikan pelayanan atas dasar kepentingan semua kelas. Desentralisasi hanya akan menghasilkan ketidak-adilan baru dalam konsumsi kolektif antar wilayah.
- c) Meskipun demokrasi pada dasarnya akan menempatkan mayoritas dalam pemerintahan daerah (yang berarti seharusnya kelas pekerja yang mendominasi, tetapi ada banyak cara yang bisa dilakukan oleh kaum kapitalis untuk menghalang-halangi

munculnya kelas pekerja dalam pemerintahan. Lembaga-lembaga perwakilan dalam pemerintahan daerah tetap merupakan simbol demokrasi liberal dan tetap akan dikuasai oleh kaum kapitalis.

- d) Dalam kaitannya dengan hubungan antar pemerintahan, maka pemerintah daerah hanya menjadi kepanjangan aparat pemerintah pusat untuk menjaga kepentingan monopoli kapital. Dalam bidang perencanaan, desentralisasi juga tidak akan pernah menguntungkan daerah-daerah pinggiran dan membiarkannya dengan melindungi daerah kapitalis. Desentralisasi juga menghindarkan redistribusi keuangan dan pajak dari daerah kaya ke daerah miskin. Desentralisasi hanya akan menghilangkan tanggung jawab kaum borjuis terhadap daerah-daerah yang tertekan.
- e) Terdapat berbagai rintangan mengenai bagaimana demokrasi local akan berjalan dalam suasana desentralisasi. Rintangan ini mencakup aspek ekologis, politik, dan ekonomi yang menyebabkan demokrasi di tingkat local hanya akan mengalami kegagalan. Artinya bahwa ketentuan tersebut hanya akan dapat ditanggulangi oleh sentralisasi yang bertujuan untuk redistribusi dan keadilan.

c. Cakupan Desentralisasi

Pada dasarnya, bahwa desentralisasi merupakan kewenangan politik yang ditetapkan secara legal dan dipilih secara lokal; dan

deconcentration yang menunjuk pada kewenangan administratif yang diberikan pada perwakilan badan-badan pemerintah pusat. Melihat jenis dan cakupan desentralisasi ini untuk menentukan suatu negara berdasar pada jenis yang mana didasarkan pada beberapa pertimbangan aktivitas fungsional dari kewenangan yang ditransfer, jenis kewenangan atau kekuasaan yang ditransfer pada setiap aktivitas fungsional, tingkatan atau area kewenangan yang ditransfer, kewenangan atas individu, organisasi, atau badan yang ditransfer pada setiap tingkatan, dan kewenangan ditransfer dengan cara legal ataukah administratif.¹²

Dapat digambarkan mengenai cakupan serta jenis desentralisasi adalah:

- 1) *Deconcentration* (penyerahan sejumlah kewenangan atau tanggung jawab administrasi kepada tingkatan yang lebih rendah dalam kementerian atau badan pemerintah),
- 2) *Delegation* (pindahan tanggung jawab fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi di luar struktur birokrasi reguler dan hanya secara tidak langsung dikontrol oleh pemerintah pusat),
- 3) *Devolution* (pembentukan dan penguatan unit-unit pemerintahan sub-nasional dengan aktivitas yang secara substansial berada di luar kontrol pemerintah pusat),

¹² Smith, 1985, dalam www.gramediapustaka.com/penulis-detail/37538/betty-smith, 25 April 2012, 23:00

- 4) *Privatization* (memberikan semua tanggung jawab atas fungsi-fungsi kepada organisasi non pemerintah atau perusahaan swasta yang independen dari pemerintah).

d. Elemen Desentralisasi

Desentralisasi dalam arti sempit (*devolution*) akan berkaitan dengan dua hal, yaitu:¹³

- 1) Adanya *subdivisi teritori* dari suatu negara yang mempunyai ukuran otonomi. Subdivisi teritori ini memiliki *self governing* melalui lembaga politik yang memiliki akar dalam wilayah sesuai dengan batas yurisdiksinya. Wilayah ini tidak diadministrasikan oleh agen pemerintah di atasnya tetapi diatur oleh lembaga yang dibentuk secara politik di wilayah tersebut.
- 2) Lembaga-lembaga tersebut akan direkrut secara demokratis. Berbagai keputusan akan diambil berdasarkan prosedur demokratis.

Desentralisasi mencakup beberapa elemen, yaitu:

- a) Desentralisasi memerlukan pembatasan area, yang bisa didasarkan pada tiga hal, yaitu pola spasial kehidupan sosial dan ekonomi, rasa identitas politik, dan efisiensi pelayanan publik yang bisa dilaksanakan.
- b) Desentralisasi meliputi pula pendelegasian wewenang, baik itu kewenangan politik maupun kewenangan birokratik. Senada

¹³ *Ibid.*

dengan hal tersebut, bahwa desentralisasi mencakup dua elemen pokok. Pertama, pembentukan daerah otonom, dan kedua, penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom tersebut. Dari kedua elemen pokok tersebut lalu lahirlah apa yang disebut sebagai *local government*, yang didefinisikan oleh United Nations (dalam Alderfer, 1965 :178) sebagai *political subdivision of a nation (or in federal system state) which is constituted by law and has substansial control of local affairs, including the power to impose taxes or exproact labor for prescribed purposes The governing body of such an entity is elected or otherwise locally selected"*.

Dari definisi di atas secara tersirat sebenarnya ada perbedaan local government antara negara dengan sistem federal dan kesatuan. Seperti di Indonesia yang sebagai negara kesatuan (*eenheidstaat*) tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat "*staat*". Hal ini berarti daerah otonom yang dibentuk tidak akan memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan seperti negara bagian dalam sistem federalisme.

Dengan mengutip pendapat diatas, dapat dikatakan daerah otonom tidak akan memiliki "*pouvoir constituant*". Prinsipnya dalam negara kesatuan adalah "*the powers held by local and regional organs have been received from above, and can be withdrawn through new legislation, without any need for consent from the communes or provinces concerned"*. Selanjutnya, diungkapkan pula bahwa dalam

negara federal, kewenangan pemerintah federal justru berasal dari negara bagian yang dirumuskan di dalam konstitusi federal. Kewenangan daerah otonom juga berasal dari negara bagian bukan dari pemerintah federal dan dirumuskan dalam Undang-undang Negara bagian.

Hubungan antara negara bagian dengan pemerintah federal bersifat koordinasi dan independen. Hubungan antara daerah otonom dengan pemerintah pusat untuk negara kesatuan sama dengan hubungan antara daerah otonom dengan negara bagian dalam sistem federal yakni bersifat *subordinasi* dan dependen. Hal yang paling krusial berkenaan dengan daerah otonom ini adalah persoalan penentuan batas dan besaran daerah otonom. Hal tersebut berkaitan dengan efisiensi ekonomi dan efektivitas demokrasi. Kombinasi diantara keduanya mempunyai arti penting untuk menciptakan stabilitas dan *flexibility & responsiveness*.

Pertimbangan efisiensi ekonomi yang menjadi dasar bagi penentuan batas daerah meliputi:

- 1) Biaya perjalanan dan komunikasi rendah,
- 2) Sejauh mana pemerintah daerah mampu memenuhi kebutuhan finansial, tanah, dan sumber daya lainnya dari dalam daerahnya sendiri sehingga meminimalkan ketergantungan ekonomi,
- 3) Minimalisasi biaya yang berasal dari akibat aktivitas dalam suatu daerah yang ber-spill over dan menyebabkan biaya lainnya, fasilitasi kolaborasi dan koordinasi diantara pelayanan yang diberikan,

- 4) Menyesuaikan wilayah dengan badan swasta, sukarela, dan publik beserta kepentingan terkait untuk memfasilitasi kerja sama dan koordinasi guna kepentingan bersama dan interdependensi.

2. Pemerintah dan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

a. Pengertian Umum

Dalam ilmu sosial, pemerintah pada prinsipnya merujuk pada legislator, administrator, dan arbiter dalam birokrasi administrasi yang kontrol negara di waktu tertentu, dan sistem pemerintahan dengan yang mereka terorganisir. Pemerintah sebagai sarana yang diberlakukan kebijakan negara, serta mekanisme untuk menentukan kebijakan negara.

b. Tugas dan Fungsi Pemerintah

Pemerintah merupakan suatu gejala yang berlangsung dalam kehidupan bermasyarakat yaitu hubungan antara manusia dengan setiap kelompok termasuk dalam keluarga. Masyarakat sebagai suatu gabungan dari sistem sosial, akan senantiasa menyangkut dengan unsur-unsur pemenuhan kebutuhan dasar manusia seperti keselamatan, istirahat, pakaian dan makanan.¹⁴

Dalam memenuhi kebutuhan dasar itu, manusia perlu bekerja sama dan berkelompok dengan orang lain; dan bagi kebutuhan sekunder maka diperlukan bahasa untuk berkomunikasi menurut makna

¹⁴ <http://www.wisnuvegetarianorganic.wordpress.com/> 11.00.

yang disepakati bersama, dan institusi sosial yang berlaku sebagai kontrol dalam aktivitas dan mengembangkan masyarakat. Kebutuhan sekunder tersebut adalah kebutuhan untuk bekerjasama, menyelesaikan konflik, dan interaksi antar sesama warga masyarakat.

Dengan timbulnya kebutuhan dasar dan sekunder tersebut maka terbentuk pula institusi sosial yang dapat memberi pedoman melakukan kontrol dan mempersatukan (*integrasi*) anggota masyarakat). Untuk membentuk suatu institusi-institusi tersebut, masyarakat membuat kesepakatan atau perjanjian diantara mereka. Adanya kontrak social tersebut selanjutnya melahirkan kekuasaan dan institusi pemerintahan.

Tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup:

1. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.
2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya perselisihan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
3. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.

4. Melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintahan, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah.
5. Melakukan upaya untuk tujuan meningkatkan kesejahteraan sosial.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestic dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.
7. Menerapkan kebijakan untuk memelihara sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah dan hutan.

c. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Penyelenggaraan pemerintah daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal (1) No 2. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi

urusan Pemerintah, tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan bentuk urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Pemerintahan daerah atau kota terdiri atas pemerintah daerah atau kota dan DPRD kabupaten/kota.

Pada dasarnya, asas penyelenggaraan pemerintahan dapat dibagi menjadi sembilan, yaitu:

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

Berkaitan dengan Fungsi Legislasi DPRD Kota Yogyakarta sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 bahwa dalam pemerintahan DPRD memiliki Peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan khususnya dalam legislasi.

Dengan demikian, selain fungsi dan kedudukan sebagaimana dijelaskan di atas, DPD juga sebenarnya mempunyai fungsi yang sangat strategis bersama DPRD yaitu sebagai penjaga sistem negara kesatuan. Sebagai representasi dari wilayah propinsi secara langsung DPD diharapkan akan lebih memperkuat integrasi nasional serta semakin menguatnya perasaan kebersamaan sebagai sebuah bangsa yang terdiri dari daerah-daerah. Apabila fungsi ini dimaksimalkan, maka dapat dipastikan peran dan kedudukan DPD dapat berjalan sesuai dengan tujuan pembentukannya.

Selain konsep negara kesatuan yang mendasari keberadaan penting DPD, salah satu alasan lain adalah diterapkannya kebijakan nasional yang menyangkut penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Trend tersebut sebenarnya bukan hanya didasarkan kepada kondisi internal ketatanegaraan Indonesia yang ingin beranjak dari rejim dan sistem otoriter jaman orde baru, tetapi lebih dari itu, yaitu membawa pemerintah kian dekat dengan rakyat. Tuntutan kondisi eksternal yang menghendaki perbaikan sistem dan kinerja pemerintah daerah selama ini mendorong keinginan untuk dapat bersaing dengan negara-negara sedang berkembang lainnya. Kondisi ini sebenarnya telah menempatkan DPD sebagai lembaga negara yang sangat mampu membantu daerah mewujudkan perubahan dan adaptasi tersebut dengan membawa kepentingan dan kebutuhan daerah (*agenda setting*) ke tingkat nasional.

Peran strategis tersebut dapat dilakukan mulai dari tahap pemantauan kebutuhan dan permasalahan yang ada di daerah masing-masing perwakilan. Dengan kewenangan yang dimilikinya untuk mengusulkan RUU yang terkait dengan otonomi daerah, DPD dapat membuka 'jalan' bagi daerah untuk membagi permasalahan dan kebutuhannya kepada pemerintah pusat dan DPRD. Memang fungsi dan kewenangan tersebut cukup terbatas, mengingat ruang lingkup kebutuhan dan permasalahan rakyat sebenarnya berada di level pemerintah daerah, maka DPD membutuhkan kewenangan yang lebih dari sekedar pengusul.

Dalam lingkup pengawasan khusus juga, peran dan fungsi DPD bias dimaksimalkan. Sebagaimana dituliskan dalam UUD'45, bahwa Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undangundang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Dengan demikian bisa dipahami, bahwa sebenarnya DPD dan DPRD mempunyai tugas dan fungsi yang cukup besar dan signifikan dalam mendorong perubahan kepada daerah yang diwakilinya. Ruang lingkup tugas yang dapat dilakukan antara lain, melakukan berbagai kajian, monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan otonomi daerah selama ini. Sehingga

isu-isu yang muncul dalam pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya seputar pemekaran daerah, ketidaksinkronan antara peraturan daerah mengenai pajak dan retribusi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta hambatan perkembangan daerah terkait dengan kuatnya intervensi politik kepala daerah terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, melainkan isu-isu perbaikan dan perubahan yang signifikan.

Dengan demikian, DPRD sebagai Badan perwakilan rakyat harus dapat memeluk tanggung jawab untuk satu program yang luas dan anggotanya harus mempunyai cukup waktu untuk mengadakan penyelidikan yang sedalam-dalamnya tentang program tersebut. Badan perwakilan tidak putus hubungannya dengan rakyat, maka sebenarnya, DPD dapat melakukan hal yang sama sebagai lembaga perwakilan rakyat meskipun bukan merupakan lembaga legislatif yang sebenarnya. Hal ini juga sama dengan yang disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa, fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentulah tidak bermakna sama sekali.

Maka dapat dibedakan antara pengertian *representation in presence* dan *representation in ideas*. Pengertian pertama bersifat formal, yaitu keterwakilan dipandang dari segi kehadiran fisik. Sedangkan pengertian keterwakilan yang kedua bersifat substantif, yaitu perwakilan atas dasar

inspirasi atau ide. Dalam pengertian yang formal, keterwakilan itu sudah dianggap ada apabila secara fisik dan resmi, wakil rakyat yang terpilih sudah duduk di lembaga perwakilan rakyat. Akan tetapi secara substansial, keterwakilan rakyat itu sendiri baru dapat dikatakan tersalur apabila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar telah diperjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan, atau setidaknya aspirasi mereka itu sudah benar-benar diperjuangkan sehingga mempengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen.

Secara historis, tujuan pembentukan parlemen bikameral memang biasanya dihubungkan dengan bentuk negara federal yang bertujuan untuk melindungi formula federasi itu sendiri. Dalam sistem pemerintahan parlementer, ada dua alasan utama digunakannya sistem bikameral ini, yaitu:

- (a) Adanya kebutuhan untuk menjamin keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif, dan
- (b) Keinginan untuk membuat sistem pemerintahan benar-benar berjalan lebih efisien dan lancar melalui apa yang disebut 'revising chamber'. Oleh karena itu, apabila melihat konsep di atas, maka perbedaan kedua kamar parlemen Indonesia (DPR dan DPD) dapat ditentukan, salah satunya melalui pembagian kewenangan di antara keduanya dalam menjalankan tugas-tugas

parlemen. Secara teori, lembaga legislatif mempunyai tiga jenis fungsi yaitu fungsi pengaturan (legislasi), fungsi pengawasan (kontrol), dan fungsi perwakilan (representasi). Dalam fungsi perwakilan, terdapat tiga sistem perwakilan yang dipraktikkan di berbagai negara demokrasi, yaitu:

- a. Sistem perwakilan politik (*political representation*);
- b. Sistem perwakilan teritorial (*territorial representation* atau *regional representation*);
- c. Sistem perwakilan fungsional (*functional representation*).

Sistem perwakilan politik menghasilkan wakil-wakil politik, sistem perwakilan teritorial menghasilkkan wakil-wakil daerah, sedangkan sistem perwakilan fungsional menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional. DPD merupakan perwujudan sistem perwakilan teritorial dan DPRD sebagai perwakilan politik. Dianutnya ketiga sistem perwakilan di atas menentukan bentuk dan struktur kelembagaan sistem perwakilan tersebut di setiap negara. Pilihan system perwakilan itu selalu tercermin dalam struktur kelembagaan parlemen yang dianut suatu negara. Melihat ketiga fungsi tersebut, memang dapat dinyatakan bahwa kedudukan DPD bukanlah lembaga legislatif sepenuhnya sebab DPD belum mempunyai fungsi pengaturan (legislasi). Terlepas dari pandangan tersebut setidaknya dapat disimpulkan bahwa sistem parlemen Indonesia sudah sangat berbeda dibandingkan dengan format lama pada UUD'45 sebelum amandemen. Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa tugas dan

fungsi DPD berkisar pada pengawasan dan pengusulan realisasi hubungan pusat dan daerah beserta kepentingan yang ada di dalamnya ke dalam produk perundang-undangan. Ruang lingkup tugas dan fungsi tersebut berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama. Hal ini sebagaimana tertuang dalam pasal 22D UUD'45 Amandemen.

Melihat uraian tersebut diatas, maka dapat dikatakan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi yang sangat berpengaruh terhadap pemerintahan daerah, khususnya daerah wilayah Kota maupun untuk menentukan proses kekuasaan dan kebijakan dalam suatu Negara.

3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

a. Pengertian DPRD

Dewan perwakilan Rakyat Daerah Adalah merupakan unsur yang terdapat dalam sistem pemerintahan daerah, yang mempunyai segala fungsi dan tugas yang cukup berat. Menurut Sukarman memberikan pengertian tentang badan ini adalah badan perwakilan politik atau badan yang secara konstitusional ditugasi untuk menjalankan *political control*, *legal control*, *social control* *educational control* dan lain lain.

c. Peran dan Fungsi DPRD

Penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara tidak hanya terdapat di pusat pemerintahan saja. Pemerintahan pusat memberikan wewenangnya kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri, dan di Indonesia yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁵

Sedangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dilaksanakan dengan asas Desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di samping itu juga melaksanakan Dekonsentrasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Walikota sebagai wakil pemerintah dan / atau kepada instansi vertikal, dan serta melaksanakan tugas pembantuan, yaitu penugasan dari pemerintahan kepada daerah dan/atau desa dari pemerintahan propinsi kepada kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah, diperlukan perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga untuk menyelenggarakan jalannya pemerintahan di daerah sehari-hari. Sebagaimana hanya di

¹⁵ Indra Perwira, *Dalam Artikel Tinjauan Umum Peran dan Fungsi DPRD*, Jakarta, 2006.

pusat negara, perangkat dan lembaga daerah biasanya merupakan refleksi dari sistem yang ada di pusat negara. Untuk tujuan memenuhi fungsi perwakilan dalam menjalankan kekuasaan legislative di daerah sebagaimana di pusat negara di daerah dibentuk pula Lembaga Perwakilan Rakyat, dan lembaga ini biasa dikenal atau dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹⁶

Secara umum peran DPRD ini diwujudkan ke dalam tiga fungsi, yaitu:

1. *Regulator*. Mengatur seluruh kepentingan daerah, baik yang termasuk urusanurusan rumah tangga daerah (otonomi) maupun urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan pelaksanaannya ke daerah (tugas pembantuan);
2. *Policy Making*. Merumuskan kebijakan pembangunan dan perencanaan programprogram pembangunan di daerahnya;
3. *Budgeting*. Perencanaan anggaran daerah (APBD). Dalam perannya sebagai badan perwakilan, DPRD menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang (*balanced power*) yang mengimbangi dan melakukan control efektif terhadap Kepala Daerah dan seluruh jajaran pemerintah daerah. Peran ini diwujudkan dalam fungsi-fungsi berikut:

¹⁶ *Ibid.*

- a). *Representation*. Mengartikulasikan keprihatinan, tuntutan, harapan melindungi kepentingan rakyat ketika kebijakan dibuat, sehingga DPRD senantiasa berbicara “atas nama rakyat”,
- b). *Advokasi*. Anggregasi aspirasi yang komprehensif dan memperjuangkannya melalui negosiasi kompleks dan sering alot, serta tawar-menawar politik yang sangat kuat. Hal ini wajar mengingat aspirasi masyarakat mengandung banyak kepentingan atau tuntutan yang terkadang berbenturan satu sama lain. Tawar menawar politik dimaksudkan untuk mencapai titik temu dari berbagai kepentingan tersebut.
- c). *Administrative oversight*. Menilai atau menguji dan bila perlu berusaha mengubah tindakan-tindakan dari badan eksekutif. Berdasarkan fungsi ini adalah tidak dibenarkan apabila DPRD bersikap “lepas tangan” terhadap kebijakan pemerintah daerah yang bermasalah atau dipersoalkan oleh masyarakat.

Lebih khusus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam implementasi kedua peran DPRD tersebut lebih disederhanakan perwujudannya ke dalam tiga fungsi, yaitu:

- a). Fungsi legislasi,
- b). Fungsi anggaran; dan

c). Fungsi pengawasan.

Jikamerujuk pada ketentuan Pasal 46 UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah jo. Pasal 43 PP No. 25/2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD, alat kelengkapan DPRD terdiri dari pimpinan, komisi, panitia musyawarah, panitia anggaran, badan kehormatan dan alat kelengkapan lain yang diperlukan. Jika dikaitkan dengan fungsi legislasi, tidak semua alat kelengkapan tersebut terlibat secara langsung. Alat-alat kelengkapan yang terlibat secara langsung antara lain adalah komisi, panitia musyawarah dan adanya kemungkinan alat kelengkapan lain yang dibentuk khusus menangi masalah legislasi, misalnya Panitia Legislasi. Dibawah ini akan penulis sampaikan tugas-tugas alat-alat kelengkapan dewan tersebut yang terkait dengan fungsi legislasi diantaranya adalah:

a. Komisi

Dalam fungsi legislasi, komisi dapat mengajukan rancangan Peraturan Daerah dan membahas rancangan peraturan daerah bersama dengan pemerintah daerah, baik terhadap rancangan Perda usul inisiatif Dewan maupun usul inisiatif Pemerintah Daerah. Jika rancangan Perda tersebut merupakan usul inisiatif dewan (komisi), maka tugas yang dapat dilakukan adalah mulai dari persiapan, penyusunan, pembahasan dan penyempurnaan rancangan Perda, sesuai dengan ruang lingkup tugasnya. Ketentuan lebih rinci yang terkait dengan tugas dan kewenangan ini biasanya diatur dalam

Peraturan Tata Tertib Dewan. Untuk menunjang perancangan dan pembahasan Perda tersebut, komisi dapat melakukan kunjungan kerja dalam rangka mencari dan menjaring aspirasi masyarakat yang terkait dengan substansi materi rancangan Perda yang akan dibahas. Selain itu Komisi juga dapat melakukan rapat kerja dan dengar pendapat untuk melakukan pengayaan materi terhadap Rancangan Perda yang dibahas. Selanjutnya dilakukan pembahasan bersama pemerintah daerah (dinas terkait yang ditunjuk Bupati/Walikota) untuk mendapatkan persetujuan bersama.¹⁷

Selain Fungsi legislasi diatas, maka komisi juga mempunyai tugas:

- 1) Mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan pemerintah daerah;
- 2) Mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan Rancangan APBD;
- 3) Membahas dan menetapkan alokasi anggaran untuk program, proyek atau kegiatan Dinas/Instansi yang menjadi pasangan kerja komisi;
- 4) Mengadakan pembahasan laporan keuangan daerah dan pelaksanaan APBD termasuk juga mengenai hasil pemeriksaan

¹⁷ <http://baleg.wordpress.com/2008/01/18/peran-alat-kelengkapan/>,22:00.

Bawasda/BPKP/BPK yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya;

- 5) Menyampaikan hasil pembicaraan pendahuluan (huruf a) dan hasil pembahasan (huruf b, c dan d) kepada Panitia Anggaran untuk disinkronisasi;
- 6) Menyempurnakan sinkronisasi Panitia Anggaran berdasarkan penyampaian usul komisi;
- 7) Hasil pembahasan Komisi diserahkan kepada Panitia Anggaran untuk bahan akhir penetapan APBD.

Kemudian selanjutnya, komisi juga mempunyai tugas:

- 1) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan APBD yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya;
- 2) Membahas hasil pemeriksaan Bawasda/BPKP/BPK yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya;
- 3) Melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah daerah.¹⁸

b. Panitia Musyawarah

Panitia Musyawarah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Pemilihan anggota Panitia Musyawarah ditetapkan setelah terbentuknya Pimpinan DPRD, Komisi-komisi, Panitia Anggaran dan Fraksi. Panitia Musyawarah terdiri dari unsur-unsur Fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota dan sebanyak-

¹⁸ *Ibid.*

banyaknya tidak lebih dari setengah jumlah anggota DPRD (untuk DPRD RI sebanyak-banyaknya sepersepuluh dari jumlah anggota). Ketua dan Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah Pimpinan Panitia Musyawarah merangkap anggota. Susunan keanggotaan Panitia Musyawarah ditetapkan dalam Rapat Paripurna. Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah Sekretaris Panitia Musyawarah bukan anggota.

Panitia Musyawarah menurut ketentuan Pasal 47 PP 25/2004, mempunyai tugas:

- 1) Memberikan pertimbangan tentang penetapan program kerja DPR, baik diminta maupun tidak diminta;
- 2) Menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD;
- 3) Memutuskan pilihan mengenai isi risalah rapat apabila timbul perbedaan pendapat;
- 4) Memberikan saran pendapat untuk memperlancar kegiatan;
- 5) Merekomendasikan pembentukan Panitia Khusus.

Berkaitan dengan tugas menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD, Panitia Musyawarah menetapkan acara DPRD untuk satu masa sidang atau sebagian dari suatu masa sidang dan perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, serta jangka waktu penyelesaian suatu Rancangan Perda dan penentuan besarnya quota Rancangan Perda yang

dibahas oleh masing-masing alat kelengkapan Dewan dengan tidak mengurangi hak Rapat Paripurna untuk mengubahnya.¹⁹

Melihat pentingnya posisi Panitia Musyawarah dalam kelembagaan dewan, seharusnya tugas Panitia Musyawarah tidak hanya 'terpathok' pada apa yang telah diamanatkan oleh Pasal 47 PP No. 25/2004 di atas. Ada tugas-tugas lain yang masih relevan dan substansi terkait dengan kewenangan Panitia Musyawarah. Tugas dimaksud antara lain:²⁰

- 1) Memberikan pendapat kepada pimpinan DPRD dalam menentukan garis kebijakan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD;
- 2) Meminta atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPRD yang lain untuk memberikan penjelasan mengenai hal yang menyangkut pelaksanaan tugas tiap-tiap alat kelengkapan tersebut;
- 3) Mengatur lebih lanjut penanganan dalam hal peraturan perundang-undangan (Perda) menetapkan bahwa Pemerintah Daerah atau pihak lainnya diharuskan untuk melakukan konsultasi dan koordinasi dengan DPRD mengenai suatu masalah;
- 4) Menentukan penanganan suatu Rancangan Perda atau pelaksanaan tugas DPRD lainnya oleh alat kelengkapan DPRD. Namun Panitia Musyawarah tidak boleh mengubah keputusan atas suatu

¹⁹ http://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat#Legislasi.09:00.

²⁰ *Ibid.*

Rancangan Perda atau pelaksanaan tugas DPRD lainnya oleh alat kelengkapan DPRD;

- 5) Melaksanakan hal-hal yang oleh Rapat Paripurna diserahkan kepada Panitia Musyawarah.

c. Panitia Legislasi

Panitian legislasi sebagai alat kelengkapan ini dipandang perlu jika ada komitmen untuk melakukan penguatan fungsi legislasi di DPRD. Tugas-tugas yang dapat dilaksanakan oleh alat kelengkapan ini adalah:

- 1) Menyusun program legislasi daerah yang memuat daftar urutan rancangan peraturan daerah untuk satu masa keanggotaan dan prioritas setiap tahun anggaran, yang selanjutnya dilaporkan dalam Rapat Paripurna untuk ditetapkan dengan Keputusan Ketua DPRD;
- 2) Menyiapkan rancangan peraturan daerah usul inisiatif DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- 3) Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi, dan gabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan dewan;

- 4) Memberikan pertimbangan terhadap pengajuan rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi, dan gabungan komisi diluar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam program legislasi daerah atau prioritas rancangan peraturan daerah tahun berjalan;
- 5) Melakukan pembahasan dan penyempurnaan rancangan peraturan daerah yang secara khusus ditugaskan Panitia Musyawarah;
- 6) Melakukan penyebarluasan dan mencari masukan untuk rancangan peraturan daerah yang sedang dan/atau yang akan dibahas dan sosialisasi rancangan peraturan daerah yang telah disahkan;
- 7) Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap materi peraturan daerah melalui koordinasi dengan komisi;
- 8) Menerima masukan dari masyarakat baik tertulis maupun lisan mengenai rancangan peraturan daerah;
- 9) Memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas oleh Bupati/Walikota dan DPRD; dan
- 10) Menginventarisasi masalah hukum dan peraturan pada akhir masa keanggotaan DPRD untuk dipergunakan sebagai bahan oleh Panitia Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.²¹

d. Penguat Fungsi Legislasi DPRD

²¹ *Ibid.*

Selain pembentukan alat kelengkapan Panitia Legislasi di DPRD-DPRD, dalam upaya penguatan fungsi legislasi DPRD sebagaimana tersebut di atas, harus pula didukung adanya pendanaan/anggaran yang cukup. Proses legislasi tidak hanya sekedar pembahasan dan pengesahan suatu RAPERDA tetapi dimulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, perumusan, pembahasan, pengundangan dan penyebarluasan. Kesemua proses tersebut memerlukan anggaran. Jika secara regulatif DPRD di beri fungsi dan wewenang untuk melakukan inisiasi legislasi, maka kesemua proses tersebut harus dilakukan dan juga harus didukung dan disertai dengan anggaran yang cukup.

Selain hal di atas, dalam upaya penguatan fungsi legislasi DPRD, perlu dipikirkan adanya dukungan staf ahli yang memadai yang nantinya akan membantu kinerja Dewan khususnya dalam proses legislasi.

Pelaksanaan beberapa fungsi tersebut secara ideal diharapkan dapat melahirkan output sebagai berikut:

1. PERDA-PERDA yang aspiratif dan responsif. Dalam arti PERDA-PERDA yang dibuat telah mengakomodasi tuntutan, kebutuhan dan harapan rakyat. Hal itu tidak mungkin terwujud apabila mekanisme penyusunan Peraturan Daerah bersifat eksklusif dan tertutup. Untuk itu mekanisme penyusunan PERDA yang dituangkan dalam Peraturan Tata Tertib DPRD

harus dibuat sedemikian rupa agar mampu menampung aspirasi rakyat secara optimal.

2. Anggaran belanja daerah (APBD) yang efektif dan efisien, serta terdapat kesesuaian logis antara kondisi kemampuan keuangan daerah dengan keluaran (output) kinerja pelayanan masyarakat.
3. Terdapatnya suasana pemerintahan daerah yang transparan dan akuntabilitas, baik dalam proses pemerintahan maupun dalam penganggaran. Untuk melaksanakan ketiga fungsi yang ideal tersebut, DPRD dilengkapi dengan modal dasar yang cukup besar dan kuat, yaitu tugas dan wewenang, alat-alat kelengkapan DPRD, Hak-hak DPRD/anggota, dan anggaran DPRD yang mandiri.

E. Definisi Konsepsional

Definisi konsepsional yaitu merupakan suatu pengertian dari kelompok atau gejala yang menjadi pokok perubahan. Definisi konsepsional ini dimaksudkan sebagai gambaran yang lebih jelas untuk menghindari kesalahpahaman terhadap pengertian atau batasan pengertian tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan.

Adapun pengertian definisi konsepsional dalam pembahasan ini adalah:

1. Desentralisasi adalah merupakan distribusi kewenangan dari pusat ke daerah, berarti distribusi kewenangan pemerintah pusat dalam bentuk pemberian kewenangan kepada Daerah Otonom.
2. Otonomi Daerah adalah wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri.
3. DPRD Kota Yogyakarta adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang ada di Kota Yogyakarta, serta unsur penyelenggaraan pemerintah daerah Yogyakarta.
4. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.
5. Fungsi legislasi adalah fungsi DPRD dalam merumuskan dan menetapkan Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah.

F. Definisi Operasional

Dalam tahapan proses legislasi, pada dasarnya memiliki tiga tahapan, yaitu:

a) Tahapan Penyusunan Rencana Legislasi

Dalam tahapan ini diawali dengan inventarisasi rencana legislasi, baik dilingkungan pemerintah maupun dewan perwakilan rakyat. Dalam perencanaan, DPRD Kota Yogyakarta melakukan kegiatan menampung aspirasi masyarakat, menetapkan petunjuk dan kebijakan publik, melakukan klarifikasi dan ratifikasi, mengambil keputusan dan pengesahan.

Dalam tahap ini melakukan:

- 1) Melakukan pembahasan terhadap Raperda dan Rancangan Keputusan DPRD.
- 2) Setelah melakukan pembahasan Rapat Peraturan Daerah, Komisi mengembalikan draf Raperda kepada Panmus.
- 3) Selanjutnya Panmus menyampaikan draf Raperda kepada Pimpinan DPRD dan menentukan jadwal Rapat Paripurna DPRD.
- 4) Draft Raperda tersebut kemudian oleh Pimpinan DPRD disampaikan dalam Rapat Paripurna DPRD.

b). Tahapan Koordinasi Penyusunan Program Legislasi

Dilakukan dengan meminta atau memperoleh bahan serta masukan dari Dewan Perwakilan Rakyat atau masyarakat. Pada tahap ini melakukan:

- 1) Fraksi-fraksi DPRD menyampaikan pandangan umum (PU) dalam Rapat Paripurna jika Raperda dari eksekutif, atau Kepala Daerah menyampaikan pendapatnya jika Raperda merupakan usul inisiatif DPRD;
- 2) Pembentukan Pansus bagi DPRD yang belum membentuk Pansus pada saat pembicaraan tahap I;
- 3) Kepala Daerah menyampaikan jawaban terhadap PU Fraksi-fraksi dalam Rapat Paripurna jika Raperda dari eksekutif, atau

Fraksi-fraksi menyampaikan jawaban terhadap pendapat Kepala Daerah jika Raperda merupakan usul inisiatif DPRD.

- 4) Hasil penelaahan terhadap materi PU Fraksi-fraksi pada dasarnya masih bersifat umum dan belum secara khusus mengkaji substansi Raperda. Secara umum, PU Fraksi berisi tentang:
 - a) Minta penjelasan lebih lanjut kepada eksekutif terkait dengan materi yang terkandung dalam Raperda;
 - b) Mempertanyakan dasar hukum pembentukan Raperda;
 - c) Mempertanyakan apakah dalam penyusunan Raperda sudah dilakukan penelitian lebih dahulu; dan seterusnya.

c). Tahapan Penetapan

Dalam tahapan penetapan maka penyusunan serta koordinasi rancangan program legislasi akan di setujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Setelah tahap tersebut dilakukan, maka selanjutnya Raperda tersebut oleh Kepala Daerah ditetapkan menjadi Perda yang oleh Kepala Bagian Hukum diberi nomor dengan menggunakan nomor bulat dan kemudian oleh Sekretaris Daerah diundangkan dalam Lembaran Daerah. Sementara terhadap Raperda yang menurut evaluasi Walikota harus direvisi, maka Bagian Hukum akan menyempurnakan Raperda, dan selanjutnya Kepala Daerah bersama dengan DPRD Kota Yogyakarta melakukan persetujuan bersama kembali.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Mengenai Jenis penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif. Fokus dari penelitian ini adalah pelaksanaan fungsi legislasi di DPRD kota Yogyakarta.

2. Sumber Data

Mengenai Sumber data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini yaitu dengan menggunakan:

a. Data Primer

Data yang diperoleh dari interview dengan pihak-pihak yang terkait dengan obyek yang diteliti serta memberikan pertanyaan lisan kepada Kantor DPRD Kota Yogyakarta.

b. Data Sekunder

Pemakaian data sekunder dalam penelitian merupakan keperluan utama, karena penelitian ini berkaitan dengan data sekunder yang digunakan diantaranya peraturan perundang-undangan, literatur-literatur, dokumen-dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam teknik pengumpulan data yang digunakan penulis dalam mencari informasi yang dibutuhkan adalah:

a. Dokumentasi

Yaitu teknik pengambilan data yang diperoleh dari dokumen-dokumen, arsip, dan lainnya atau dapat dikatakan teknik pengumpulan data yang diperoleh melalui bahan pustaka yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti.

b. Observasi

Yaitu suatu cara pengumpulan data dengan mengadakan pengamatan langsung terhadap suatu objek dalam suatu periode tertentu dan mengadakan pencatatan secara sistematis tentang hal-hal tertentu yang diamati.

Mengenai hasil penelitian yang dicapai dari observasi adalah bahwa dapat di sebutkan DPRD Kota Yogyakarta memiliki tiga fungsi yaitu: Fungsi Legislasi, Fungsi Anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi adalah untuk membentuk peraturan daerah Kota bersama Walikota beserta perangkat daerah Kota untuk program-program yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan kewenangan membentuk peraturan daerah bersama Walikota, membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai APBD yang diajukan oleh Walikota, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD, mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Fungsi anggaran adalah

untuk menyusun dan menetapkan APBD didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD. Kemudian fungsi pengawasan DPRD Kota Yogyakarta adalah untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, perda dan keputusan walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

c. Wawancara

Yaitu teknik yang digunakan untuk mendapatkan data informasi dengan mengajukan sejumlah pertanyaan melalui tanya jawab secara langsung. Wawancara dilakukan dengan Bapak Chang Wendryanto, selaku Ketua Panitia Khusus, serta Bapak Anton Prabu Semendawai, selaku Anggota Badan Legislasi DPRD Kota Yogyakarta. Dan Bapak Nur Ichsanto Anwar, SH. selaku Ka Sub. Bagian Perundang-rundangan.

4. Teknik Analisis Data

Teknik yang dipakai adalah mengembangkan suatu kerangka kerja deskriptif untuk mengorganisasikan studi kasus atau deskriptif kasus. Penganalisaan data hasil penelitian memakai metode analisa deskriptif kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa bentuk kata-kata tertulis, lisan dari orang-orang atau perilaku yang diamati, yang menunjukkan

berbagai fakta yang ada dan dilihat selama penelitian berlangsung.

Prosedur analisa datanya adalah sebagai berikut:

a. Pengumpulan data

Pengumpulan data dilakukan dengan cara pengumpulan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

b. Reduksi data

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan dan penyederhanaan data-data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis. Reduksi data dilakukan dengan cara membuat ringkasan dan mengkode data yang diperoleh dari pengumpulan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

a. Penyajian data

Penyajian data dilakukan dengan menggambarkan keadaan sesuai dengan data yang sudah direduksi dan disajikan dalam laporan yang sistematis dan mudah dipahami.

b. Menarik kesimpulan

Pada tahap ini peneliti menarik kesimpulan terhadap data yang sudah direduksi dalam laporan dengan cara membandingkan, menghubungkan, dan memilih data yang mengarah pada pemecahan masalah, dan mampu menjawab permasalahan serta tujuan yang ingin dicapai