

B A B I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Otonomi yang diberikan kepada daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Artinya pelimpahan tanggungjawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan pemanfaatan dan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi seluas-luasnya, harus selalu ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah harus diselenggarakan dengan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik, antara lain asas kepastian hukum, asas keterbukaan, dan asas akuntabilitas. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*), diartikan sebagai pelayanan publik yang efisien, pemerintahan yang bertanggungjawab (akuntabel) pada publiknya, dan adanya transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik juga berarti penegakan supremasi hukum dan berfungsinya lembaga pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah sesuai dengan aturan peraturan perundang-undangan, berarti kekuasaan pemerintahan terbatas, pemerintahan harus menyelenggarakan pemerintahannya secara transparan, bertanggungjawab (akuntabel) terhadap kebijaksanaan yang dilakukan dan penggunaan anggaran yang dikeluarkan, serta

tunduk pada pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat yaitu DPR dan DPRD.

Hubungan antara pusat dan daerah dalam otonomi berhubungan dengan hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan struktural, dan hubungan pengawasan. Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Pada prinsipnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, selanjutnya ditulis UU No. 32/2004, bertolak pada otonomi luas yang menggariskan bahwa semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan maka segala aspek kehidupan bermasyarakat, terutama yang berkaitan dengan pelayanan urusan dan kepentingan umum, baik di bidang politik, ekonomi, sosial, maupun budaya.¹ Urusan-urusan pemerintahan dapat senantiasa bertambah luas dengan meluasnya tugas negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum.² UU No. 32/2004 dapat dikatakan telah meningkatkan diskresi pemerintah daerah secara keseluruhan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan meningkatkan akuntabilitas publik pemerintah daerah.

Hubungan keuangan ditandai dengan momentum dikeluarkannya kebijakan perimbangan keuangan antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah yang lebih

¹ Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH-UII, Yogyakarta, , hlm.38

² Mardisono, 2002, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Andi, Yogyakarta, hlm. 49

meningkatkan pendapatan daerah dari sumber daya alam nasional di daerahnya, seperti pelabuhan, perkebunan, kehutanan, pertambangan, dan sebagainya dan memberikan diskresi pada daerah untuk lebih rasional dalam pemanfaatan dana dan mengurangi ketergantungan terhadap arahan dan petunjuk dari pusat.

Hubungan struktural terkait dengan pembentukan dinas-dinas daerah yang akan menjalankan segala urusan-urusan rumah tangga daerah, yang dalam pembentukannya diukur dari efisiensi dan produktifitas organisasi agar fungsi pelayanan terhadap masyarakat dapat terlaksana dengan baik.³

Hubungan pengawasan dilakukan dengan menciptakan sistem pengawasan secara spesifik baik lingkup maupun tatacara pelaksanaannya. Pengawasan seyogyanya dirancang tidak mempengaruhi dan membatasi keleluasaan dan kemandirian daerah. "Sebaliknya, tidak boleh ada sistem otonomi yang sama sekali meniadakan pengawasan. Kebebasan berotonomi dan pengawasan merupakan dua sisi dari satu lembaran dalam berotonomi untuk menjaga keseimbangan bandul antara kecenderungan desentralisasi dan sentralisasi".⁴ Fungsi pengawasan adalah sangat penting, karena pengawasan itu adalah suatu usaha untuk menjamin adanya keserasian hubungan dalam penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara efisien dan efektif.

³ Bagir Manan. 2001. *Menvongsong Fajar Otonomi Daerah*. PSH-UII. Yogyakarta. hlm.46

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah pusat, menurut UU No. 32/2004 meliputi: pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap peraturan daerah atau peraturan kepala daerah. Perihal pengawasan, perlu Peneliti jelaskan bahwa peraturan pelaksanaannya dari UU No. 32/2004 belum ditetapkan oleh Pemerintah, maka untuk kepentingan penelitian Penulis mendasarkan pada peraturan-peraturan pelaksanaan UU No. 22/1999 (walaupun undang-undang ini sudah dinyatakan tidak berlaku oleh UU No. 32/2004 seperti yang dinyatakan dalam Pasal 239) yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dasar hukum yang digunakan adalah ketentuan dalam Pasal 238 UU No. 32/2004 yang menyatakan bahwa: "Semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan undang-undang ini dinyatakan tetap berlaku". Di samping itu juga UU No. 32/2004 menetapkan bahwa peraturan pelaksanaan atas undang-undang ini ditetapkan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sejak undang-undang ini ditetapkan. Hal ini ditetapkan sebagai upaya untuk memberikan kepastian hukum (*wetmatigheid*) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, supaya tidak terjadi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*).

Menurut PP No. 20/2001, menentukan adanya 4 (empat) jenis pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yaitu pertama; pengawasan represif yang

dilakukan oleh Gubernur dan Menteri dalam Negeri, kedua; pengawasan fungsional yang dilakukan oleh jajaran eksekutif yaitu oleh Gubernur dan Menteri Dalam Negeri, ketiga; pengawasan legislatif yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan keempat; pengawasan masyarakat yang dapat dilakukan secara perseorangan, kelompok atau melalui LSM atau Ormas. Banyaknya unit-unit pengawas pelaksanaan otonomi daerah di satu sisi memang baik sebagai jawaban atas tuntutan transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah, tetapi di sisi lain juga akan menimbulkan permasalahan apabila tidak ditetapkan ukuran baku yang dapat dijadikan pedoman bagi unit-unit pengawasan yang ada, yaitu terjadinya tumpang tindihnya pengawasan yang ada. Pengawasan menjadi tidak efektif. Unit-unit pengawas tersebut sebenarnya melakukan pengawasan terhadap obyek yang sama yaitu penyelenggaraan pemerintahan di daerah, akan tetapi di dalam PP No. 20 Tahun 2001 dan di dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, tidak dijelaskan mekanisme hubungan antara unit-unit pengawas tersebut dalam sistem pengawasan tersebut, baik itu hubungan yang bersifat vertikal maupun horisontal, disamping juga tidak dijelaskan koordinasi diantara unit-unit pengawas, apakah itu koordinasi secara diagonal maupun eksternal. Sehingga kemungkinan terjadi di dalam satu pelaksanaan urusan rumah tangga daerah dilakukan pengawasan oleh unit-unit pengawasan yang berbeda dalam waktu yang bersamaan dengan tuntutan-tuntutan yang berbeda, hal jelas akan menimbulkan gangguan pada penyelenggaraan pemerintahan daerah,

sebab pengawasan yang berturut-turut akan menyebabkan aparaturnya daerah hanya menyediakan dan mempersiapkan bahan-bahan untuk unit pengawas.

PP No. 20/2001 maupun Keppres No. 74/2001 mengandung beberapa permasalahan hukum, misalnya memberikan kewenangan unit-unit pengawas yang terlalu luas dan tidak disertai penjelasan mengenai batas otoritasnya dan kapan otoritas tersebut dilaksanakan, sebab tujuan pengawasan-pengawasan tersebut hanya satu yaitu menjamin agar Pemerintah Daerah berjalan sesuai rencana (program pembangunan daerah sebagai tolok ukur) dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Satu hal yang penting adalah dalam kedua peraturan tersebut tidak menentukan adanya pengawasan hukum terhadap produk-produk hukum daerah yang dibuat oleh Pemerintahan Daerah, karena lingkup pengawasan yang ada lingkungannya hanya pada saat pelaksanaannya. Disamping juga sasaran pengawasan yang dilakukan dengan sanksi yang ditetapkan di dalam Keppres No. 74/2001 bertentangan, mengingat sanksi yang ada juga dikenakan pada pribadi pejabat, jabatan publik dan lembaga. Tetapi apabila dikaji lagi isi dari PP No. 20/2001 dan Keppres No. 74/2001 tidak dijelaskan kapan sanksi-sanksi tersebut dijatuhkan sesuai dengan kapasitasnya.

Problematika pengawasan daerah telah muncul hanya ditinjau dari peraturannya saja (*das sollen*), hal ini tentu saja akan berpengaruh pada implementasinya lebih jauh (*das sein*). Segala problematika tersebut yang menggugah peneliti untuk melakukan penelitian mengenai realitas pengawasan yang terjadi di Pemerintah Daerah berikut dengan segala persoalan-persoalan hukum yang

ditimbulkan dari pelaksanaan PP No. 20/2001. Penelitian ini diharapkan dapat melakukan kajian deskriptif analitis terhadap realitas yang ada dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian dalam pendahuluan, maka rumusan masalahnya adalah bagaimanakah aspek pengawasan masyarakat dilakukan untuk mewujudkan transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta?

C. TINJAUAN PUSTAKA

Otonomi Daerah

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinil adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Dalam kaitannya dengan pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *the condition of living under one's own laws*. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*.⁵ Otonomi

⁵ SH Sarundajano 2002 *Arus Balik dari Pusat ke Daerah* Pustaka Sinar Harapan Jakarta hlm 33

mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.⁶

Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah, adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian, tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah yang luas dan kelangsungan pelayanan umum tidak diabaikan serta memelihara kesinambungan fiskal secara nasional.⁷

Otonomi daerah, sesuai dengan Pasal 1 huruf h UU No. 22/1999 adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan peundang-undangan. Sedangkan tujuan pemberian otonomi sesuai penjelasan terhadap Pasal 1 huruf h, adalah peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari pengertian otonomi daerah seperti di atas, maka kepentingan masyarakat menjadi intisari otonomi dan kepentingan ini harus dijaring dan digali berdasarkan prakarsa dan aspirasi masyarakat setempat.

Beberapa hal mendasar dalam pengertian otonomi daerah adalah:

⁶ Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm.21

⁷ Haw Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.3

- a. mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan partisipasi masyarakat;
- b. mengembangkan peran dan fungsi DPRD, baik untuk fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran; dan
- c. daerah otonom mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut partisipasi masyarakat.

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu:

- (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat;
- (2) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan
- (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Menurut Bagir Manan (*ibid.*), baik sebagai gagasan maupun secara konstitusional, otonomi merupakan salah satu sendi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Untuk menyusun dan menyelenggarakan otonomi sebagaimana terkandung dalam gagasan dan dasar-dasar konstitusional yang ada ataupun yang pernah ada harus bertolak dari beberapa dasar berikut:

- 1) Dasar permusyawaratan/perwakilan. Dasar ini merupakan pengejawantahan paham kedaulatan rakyat di bidang penyelenggaraan pemerintahan. Pembentukan pemerintahan daerah otonom adalah dalam

rangka memberikan kesempatan rakyat setempat untuk secara lebih luas berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

- 2) Dasar kesejahteraan sosial. Dasar kesejahteraan sosial bersumber baik pada paham kedaulatan rakyat di bidang ekonomi maupun pada negara berdasarkan atas hukum atau negara kesejahteraan. Kesejahteraan bertalian erat dengan sifat dan pekerjaan pemerintah daerah yaitu pelayanan.
- 3) Dasar kebhinekaan.

Menurut Bagir Manan, dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi menunjukkan:⁸

1. satuan-satuan desentralisasi (otonom) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat;
2. satuan-satuan desentralisasi melaksanakan tugas lebih efektif dan lebih efisien;
3. satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif; dan
4. satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi daerah adalah: demokrasi, partisipasi masyarakat, pemerataan, keadilan dan keanekaragaman.

Hakikatnya otonomi daerah adalah:

⁸ Bagir Manan, 2002, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH-UII, Yogyakarta, hlm.175

1. hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah dan urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan kepada daerah;
2. daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya;
3. daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain;
4. daerah otonom adalah daerah yang *self government, self sufficiency, self authority*, dan *self regulation to its laws and affairs* dari daerah lain baik secara vertikal maupun horisontal karena daerah otonom memiliki *actual independence*.⁹

Pengawasan

Hubungan pengawasan di dalam sebuah organisasi merupakan hubungan yang bias dikatakan sebagai hubungan yang bersifat vertikal. Hubungan vertikal diartikan sebagai hubungan antara satuan-satuan kerja tingkat atasan dengan satuan-satuan kerja tingkat bawah. Hubungan vertikal diimplementasikan dengan hubungan pengawasan. Akantetapi sekarang di adanya fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD, maka hubungan pengawasan juga merupakan hubungan yang bersifat eksternal dan hubungan yang bersifat horisontal. Dikatakan sebagai hubungan eksternal, karena unit pengawas tersebut yaitu lembaga DPRD terletak diluar stuktur

⁹ SH.Sarudajang, 2002,*Arus Balik dari Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm.35

organisasi Pemerintah Daerah. Sedangkan dikatakan sebagai hubungan horisontal, karena DPRD mempunyai kedudukan yang sejajar dengan Pemerintah Daerah.

Pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan.¹⁰ Selanjutnya pengawasan tersebut dapat bersifat:

- (1) politik, bila yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektifitas dan/atau legitimitas;
- (2) hukum, bila yang menjadi ukuran adalah yuridkitas dan/atau legalitas;
- (3) ekonomis, bila yang menjadi sasaran adalah efisiensi dan penggunaan teknologi; dan
- (4) moral, bila yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas pejabat.¹¹

Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan untuk menjamin adanya akuntabilitas administrasi pemerintahan secara rutin dan usaha-usaha pembangunan. Pengawasan mengacu pada tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh pihak diluar eksekutif (yaitu masyarakat dan DPRD) untuk mengawasi kinerja pemerintahan.¹² Pemberian otonomi daerah yang luas berarti pemberian kewenangan dan keleluasaan (diskresi) kepada daerah secara optimal. Agar tidak terjadi penyimpangan dan penyelewengan, pemberian wewenang dan keleluasaan yang luas tersebut harus diikuti dengan pengawasan. Penguatan fungsi

¹⁰ S.Prajudi Atmosudirjo, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.84

¹¹ *Ibid*, hlm.85

¹² Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Management Keuangan Daerah*, Yogyakarta, hlm.213

pengawasan dapat dilakukan melalui optimalisasi peran DPRD sebagai kekuatan penyeimbang bagi eksekutif daerah dan partisipasi masyarakat secara langsung maupun tidak langsung melalui LSM dan organisasi sosial kemasyarakatan di daerah (adanya kontrol sosial).

Menurut Mardiasmo,¹³ untuk keperluan akuntabilitas, ada beberapa jenis pengawasan yang dilakukan, sebagai berikut:

1. pengawasan internal, adalah pengawasan yang dijalankan oleh pengawas terhadap bawaaahannya dalam unit kerjanya;
2. pengawasan fungsional, adalah pengawasan yang dilaksanakan oleh sebuah lembaga yang kewajiban utamanya adalah mengawasi, seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
3. pengawasan legislatif, adalah pengawasan yang dijalankan oleh DPR dan DPRD;
4. pengawasan masyarakat, adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat seperti media massa, LSM, ormas, dan lain-lain;
5. pengawasan hukum, adalah pengawasan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA). MA memiliki wewenang dan kewajiban untuk menjalankan pengawasan atas pemerintah dalam bidang perundang-undangan (hak menguji materiil/*judicial review*).

Menurut PP No. 20/2001 jo Keppres No. 74/2001, pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan untuk mencapai tingkat kinerja

¹³ Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Management Keuangani Daerah*, Yogyakarta., hlm.78

tertentu, menjamin susunan administrasi yang terbaik dalam operasi unit-unit Pemerintahan Daerah baik secara internal maupun dalam hubungannya dengan lembaga-lembaga lain, untuk memperoleh perpaduan yang maksimum dalam pengelolaan Pembangunan daerah dan Nasional, untuk melindungi masyarakat dari penyalahgunaan kekuasaan di daerah, dan untuk mencapai integritas nasional.

Pengawasan yang dilakukan terhadap pemerintahan daerah ada empat jenis pengawasan, sebagai berikut:

1. pengawasan represif, adalah pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik itu berupa Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, maupun Instruksi Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
2. pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga/Badan/Unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan, dan penilaian;
3. pengawasan legislatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap Pemerintah Daerah sesuai tugas, wewenang dan haknya;
4. pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan masyarakat.

Dari dua konsep pengawasan diatas, peneliti melihat bahwa hal tersebut bukanlah suatu hal yang bertentangan atau berlawanan, mengingat konsep yang pertama adalah merupakan doktrin sedangkan konsep yang kedua adalah hukum

positif, maka perbedaan yang ada dapat dijadikan tambahan kajian dalam membahas lebih jauh implementasi pengawasan di dalam proses pemerintahan.

D. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mengkaji aspek pengawasan, serta menganalisis permasalahan-permasalahan yang ditimbulkan dari implementasi pengawasan dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, terutama kajian-kajian Hukum Tata Negara.

Desentralisasi urusan-urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah harus bisa dipertanggungjawabkan kepada masyarakatnya (*public accountability*), dan harus transparan (*Transparency*), sehingga pengawasan merupakan jaminan bagi masyarakat terhadap akuntabilitas administrasi pemerintahan secara rutin dan usaha-usaha pembangunan di daerah propinsi.

E. MANFAAT PENELITIAN

1. Bagi Penulis :

Kontribusi Penelitian untuk mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya di Bidang Hukum Tata Pemerintahan Daerah, karena dengan diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 telah terjadi perubahan yang cukup mendasar mengenai Sistem Pemerintahan Daerah khususnya dalam bidang pengawasan.

2. Bagi Pembaca :

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai sumbang saran atau bahan pertimbangan bagi Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam bidang pengawasan.

F. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analitis yaitu melukiskan dan menjelaskan fakta-fakta yang diperoleh dalam penelitian ini berupa data primer dan data sekunder dengan menggunakan bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan), bahan hukum sekunder (doktrinal/pendapat ahli hukum terkemuka), dan bahan hukum tersier (ensiklopedi; kamus hukum; atau opini masyarakat dari majalah atau koran).

a. Studi Lapangan

Penelitian ini adalah penelitian hukum dalam arti hukum sebagai proses pemerintahan (hukum *in concreto*), sehingga perlu mengetahui penerapan hukum di dalam proses pemerintahan. Metode yang tepat digunakan untuk memperoleh data mengenai proses hukum adalah melalui studi pustaka.

• Data Primer

Ada tiga kelompok responden dalam studi lapangan ini, yaitu *pertama*, kelompok legislatif daerah yaitu melalui Fraksi-Fraksi dan Komisi-Komis DPRD Propinsi DIY yang terlibat di dalam pengawasan. Kelompok responden *kedua*, kelompok eksekutif yaitu Gubernur di tingkat Propinsi DIY. Kelompok responden *ketiga*, adalah masyarakat. Kelompok

masyarakat ini terdiri atas LSM, dan ormas. Untuk kepentingan efisiensi, peneliti melakukan penelitian di LSM yang selama ini melakukan pendampingan-pendampingan pada masyarakat dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat Propinsi DIY, misalnya PARWI. Sedangkan untuk ormas, peneliti menetapkan Muhammadiyah sebagai ormas yang juga *concern* dalam memperjuangkan kepentingan umat.

Penelitian untuk ketiga kelompok ini dilakukan dengan dua cara, yaitu *pertama*, dengan wawancara tanpa rencana tetapi tetap merupakan wawancara yang berfokus yang terbuka (*open interview*), dan *kedua* mengisi daftar pertanyaan (daftar pertanyaan terlampir).

Pemilihan lokasi penelitian di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

- **Data Sekunder**

Sumber data sekunder yang *pertama*, diperoleh dengan melalui penelusuran dokumen hukum yaitu peraturan perundang-undangan yang relevan dengan penelitian ini, yaitu antara lain:

- UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- PP Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

- Peraturan-Peraturan Daerah yang mengatur tentang pengawasan di lingkungan Propinsi DIY, sebagai bahan hukum primer. Bahan hukum primer dijelaskan dengan bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Data sekunder yang *kedua*, adalah data sekunder yang berbentuk opini atau pendapat tentang pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diterbitkan oleh media massa atau *cyber media*.

b. Teknik Pengolahan Data

Data hasil penelitian berupa data sekunder dan data primer. Data disusun secara sistematis dan logis. Kegiatan pengolahan data adalah kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap data primer dan data sekunder. Sistematisasi dilakukan untuk memudahkan pekerjaan analisis.