

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Ketetapan MPR No. XV tahun 1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah, pembagian, dan pemanfaatan Sumber daya Nasional yang berkeadilan; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara kesatuan Republik Indonesia merupakan tonggak lahirnya Undang-Undang mengenai Otonomi Daerah. yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Prinsip Dasar tentang pemerintahan daerah yang terkandung dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. yang pertama adalah Pemerintah daerah diakui memiliki otonomi dalam menjalankan kehidupannya. Pengakuan atas otonomi Daerah ini terwujud dalam diakuinya hak yang dimiliki daerah untuk mengatur segala urusannya sendiri, baik dalam membentuk pemerintahan maupun dalam penyelenggaraan kekuasaan.

Meskipun saat ini Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sudah tidak berlaku lagi, dan di gantikan dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Ide dasar perubahan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. sesungguhnya berawal dari munculnya amandemen UUD 1945 yang menetapkan presiden dipilih langsung rakyat dan Undang-undang No. 22 Tahun 2003 tentang

Susunan dan Kedudukan DPRD, DPRD, DPD, dan MPR yang tidak lagi

memberikan kewenangan DPRD memilih gubernur/bupati/wali kota. Alasan-alasan inilah yang memperkuat Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. perlu direvisi dengan melakukan perubahan pasal tentang pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat, tetapi kemudian berdampak pula pada persoalan bangunan pemerintahan daerah secara keseluruhan.

Perbedaan lain yang terdapat pada UU No. 32 Tahun 2004 dan UU no. 22 Tahun 1999 yaitu *Pertama*, pada Pasal 10 UU No. 32 Tahun 2004, istilah yang dipakai adalah pembagian urusan pemerintahan, bukan lagi kewenangan daerah sebagaimana dianut UU No. 22 Tahun 1999. Dalam konsep pembagian urusan, kewenangan pemerintahan daerah itu tidak otomatis menjadi milik daerah, tetapi ditentukan pemerintah pusat berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi (Pasal 11). Sementara dalam UU No. 22 Tahun 1999, dengan istilah kewenangan daerah, apa yang didelegasikan pemerintah pusat menjadi kewenangan daerah. Apa akibat penyerahan urusan wajib, seluruh atau sebagian besar sumber dananya harus berasal dari pemerintah pusat. Artinya, akan kembali pada pola subsidi sehingga kreativitas dalam alokasi anggaran akan dibatasi.

*Kedua*, otoritas kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi, yang bertanggung jawab kepada presiden (Pasal 37) diperkuat perannya dalam membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Ketentuan pasal ini, walaupun otoritas gubernur itu hanya sebatas pembinaan, pengawasan, dan koordinasi, tapi dalam prakteknya bisa lentur ditafsirkan untuk kepentingan-kepentingan politis yang lain.

*Keliga*, ada keterlibatan peran pemerintah pusat dan gubernur untuk menetapkan perda, dengan tujuan agar perda secara substantif tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

*Keempat*, perencanaan pembangunan daerah merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional (Pasal 150). Ketentuan pasal ini berimplikasi perencanaan pembangunan di daerah harus merujuk kepada perencanaan nasional.

*Kelima*, sistem administrasi kepegawaian disusun secara terpusat (Pasal 129) dan hierarkis (Pasal 130). Sistem kepegawaian dilakukan berdasarkan manajemen PNS secara nasional. Dalam UU No. 32 Tahun 2004, posisi gubernur kembali diperkuat perannya dalam penentuan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam jabatan eselon II pada daerah kabupaten/kota walaupun dalam Pasal 130 itu kewenangan gubernur sebatas konsultatif. Tapi, ketentuan pasal ini dalam prakteknya akan subjektif.

Dengan demikian saat ini Daerah tidak lagi hanya semata-mata menjadi bawahan dari pemerintah Pusat yang lebih atas namun daerah menjadi tuan di wilayahnya sendiri. Yang Kedua, Daerah diberi keleluasaan dalam mengatur kehidupannya dengan mengakui adanya keanekaragaman dan kekhasan dari masing-masing daerah. Dengan kata lain daerah sebagai sebuah kesatuan masyarakat yang mempunyai hak asal usul dan istiadat setempat diakui dan diberi keleluasaan untuk menerapkan adat istiadatnya dalam mengatur kehidupan masing-masing daerah.

Berdasarkan pada undang-undang tersebut maka yang diharapkan adalah terciptanya suatu pemerintahan yang baik (*good governance*). Meskipun banyak yang mengartikan tentang penafsiran dari *good governance* akan tetapi pada dasarnya adalah pengelolaan pemerintahan yang baik, penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif<sup>1</sup>.

Keberhasilan penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik sangat ditentukan oleh keterlibatan dan sinergi dua aktor utama yaitu Pemerintah Daerah (eksekutif) dan Parlemen/ DPRD (Legislatif) Sehingga kedua lembaga tersebut sangatlah penting peranannya dalam suatu pemerintahan.

Berdasarkan undang-undang Otonomi daerah penyelenggaraan pemerintah Daerah sebagai bagian integral dari pemerintahan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip Otonomi Daerah yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pelaksanaan pemerintahan pada tingkat daerah adalah suatu tugas yang harus diemban oleh Pemerintah Daerah terutama dalam rangka pelaksanaan otonominya, yaitu sebagai daerah otonom.

Pemerintah Daerah sebagai penyelenggara pemerintahan memastikan harus mampu mewujudkan tujuan dan kepentingan bersama yang sudah disepakati dalam proses legislasi dan penganggaran bersama-sama legislatif atau dalam hal ini DPRD.

---

1. <http://www.transparansi.or.id/?pilih=lihatgoodgovernance&id=5> diakses pada tanggal 15 Desember 2007

Sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tentang Otonomi Daerah Tahun 2004 bab IV tentang Penyelenggaraan Pemerintahan, Bagian Kesatu Penyelenggaraan Pemerintahan Pasal 19 Ayat 2 :  
“Penyelenggara Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah dan DPRD”

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah sebuah Lembaga Perwakilan Rakyat di daerah yang terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum (Pemilu) yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum. DPRD juga berkedudukan sebagai Lembaga Pemerintahan Daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

Sebagaimana tercantum dalam undang-undang Nomor 32 Republik Indonesia tentang Otonomi Daerah Tahun 2004 bab IV tentang Penyelenggaraan Pemerintahan, Bagian Kelima Dewan Perwakilan Rakyat, Paragraf Kedua Daerah Kedudukan dan Fungsi Pasal 40 : “DPRD memiliki Fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan”

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai badan Legislatif Daerah yang mewakili masyarakat menjadi salah satu tumpuan untuk menyampaikan aspirasi sekaligus media dan Pengontrol dari jalannya Pemerintahan di Yogyakarta.

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

- 1) Mampukah Pengawasan DPRD Kota Yogyakarta mewujudkan pemerintahan yang baik?
- 2) Bagaimana hambatan-hambatan dan upaya yang dilakukan oleh DPRD untuk mewujudkan pemerintahan yang baik?

## C. Tujuan Penelitian

- 1) Untuk mengetahui kemampuan Pengawasan DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta mewujudkan pemerintahan yang baik.
- 2) Untuk mengidentifikasi hambatan-hambatan dan upaya yang dilakukan oleh DPRD untuk mewujudkan pemerintahan yang baik.

## D. Manfaat Penelitian

### 1) Manfaat Praktis

Hasil penelitian dapat memberikan sumbang saran bagi DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta dan Pemerintah Kota Yogyakarta untuk menciptakan pemerintahan yang baik

### 2) Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat berguna bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya bidang Hukum.

## **E. Tinjauan Pustaka**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah sebuah Lembaga Perwakilan Rakyat di daerah kota yang terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum (Pemilu) yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum<sup>2</sup>. DPRD Kabupaten/Kota juga berkedudukan sebagai Lembaga Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

DPRD Kabupaten/Kota berada di setiap kabupaten/kota di Indonesia. Anggota DPRD Kabupaten/Kota berjumlah 20-450 orang. Masa jabatan anggota DPRD adalah 5 tahun, dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPRD yang baru mengucapkan sumpah/janji. DPRD Kabupaten/Kota merupakan mitra kerja bupati/walikota (eksekutif). Sejak diberlakukannya UU Nomor 32 tentang Pemerintahan Daerah, Bupati/Walikota tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota, karena dipilih langsung oleh rakyat melalui Pilkada.

Tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota adalah:

- 1) Membentuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dibahas dengan Bupati/Walikota untuk mendapat persetujuan bersama
- 2) Menetapkan APBD Kabupaten/Kotabersama dengan Bupati/Walikota
- 3) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, Keputusan Bupati/Walikota, APBD Kabupaten/Kota, kebijakan Pemerintah Daerah

<sup>2</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Dewan\\_Perwakilan\\_Rakyat\\_Daerah\\_Kabupaten/Kota](http://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat_Daerah_Kabupaten/Kota) diakses pada

dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah.

- 4) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur.
- 5) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah
- 6) Meminta Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.

Anggota DPRD memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Anggota DPRD Kabupaten/Kota juga memiliki hak mengajukan Rancangan Perda Kabupaten/Kota, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, membela diri, hak imunitas, serta hak protokoler.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, DPRD Kabupaten/Kota berhak meminta pejabat negara tingkat Kabupaten/Kota, pejabat pemerintah daerah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan. Jika permintaan ini tidak dipatuhi, maka dapat dikenakan panggilan paksa (sesuai dengan peraturan perundang-undangan). Jika panggilan paksa ini tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama 15 hari (sesuai dengan peraturan perundang-undangan).

a. Alat kelengkapan dan Sekretariat DPRD

Alat kelengkapan DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas: Pimpinan, Komisi, Panitia Musyawarah, Badan Kehormatan, Panitia Anggaran, dan alat kelengkapan lain yang diperlukan.

Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas DPRD, dibentuk Sekretariat DPRD Kabupaten/Kota yang personélnya terdiri atas Pegawai Negeri Sipil. Sekretariat DPRD dipimpin seorang Sekretaris DPRD yang diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota.

Untuk meningkatkan kinerja lembaga dan membantu pelaksanaan fungsi dan tugas DPRD secara profesional, dapat diangkat sejumlah pakar/ahli sesuai dengan kebutuhan. Para pakar/ahli tersebut berada di bawah koordinasi Sekretariat DPRD Kabupaten/Kota.

b. Kekebalan Hukum

Anggota DPRD Kabupaten/Kota tidak dapat dituntut di hadapan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan/pendapat yang dikemukakan secara lisan ataupun tertulis dalam rapat-rapat DPRD, sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Tata Tertib dan kode etik masing-masing lembaga. Ketentuan tersebut tidak berlaku jika anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal-hal mengenai pengumuman rahasia negara.

### c. Penyidikan

Jika anggota DPRD Kabupaten/Kota diduga melakukan perbuatan pidana, pemanggilan, permintaan keterangan, dan penyidikannya harus mendapat persetujuan tertulis dari Mendagri atas nama Presiden. Ketentuan ini tidak berlaku apabila anggota DPRD melakukan tindak pidana korupsi dan terorisme serta tertangkap tangan.

## F. Metode Penelitian

### 1). Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif artinya penelitian ini menggambarkan secara lengkap suatu keadaan, perilaku pribadi dan perilaku kelompok.

### 2) Lokasi penelitian

Lokasi di laksanakan di gedung DPRD Kota Yogyakarta dengan responden diambil dari beberapa anggota dewan yang secara langsung terlibat dalam proses pengawasan terhadap kinerja pemerintahan di Kota Yogyakarta.

### 3) Metode pengumpulan data

Agar penelitian ini lebih terarah lagi, maka penelitian ini akan menggunakan teknik penelitian langsung yaitu dengan mendapatkan informasi melalui proses tanya jawab secara langsung kepada nara sumber berdasarkan pedoman wawancara yang sudah dipersiapkan sebelumnya yang kemudian dikomparasikan dengan penelitian kepustakaan (*library reseach*). Data yang digunakan dalam penelitian ini didukung oleh tiga bahan hukum yaitu:

Bahan baku primer yang penulis gunakan adalah data skunder yang berbentuk bahan hukum. Bahan hukum yang digunakan adalah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya pasal-pasal yang berkaitan dengan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer yang sifatnya tidak mengikat. Bahan hukum skunder yang digunakan dalam penulisan skripsi ini antara lain :

- Buku-buku teks hukum
- Hasil-hasil penelitian
- Literature lain yang berkaitan dengan masalah ini

c) Bahan Hukum Tersier

Yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus ataupun ensiklopedia.

4) Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh sudah terkumpul kemudian disusun secara sistematis lalu dianalisa secara kualitatif dengan menggunakan metode berfikir deduktif induktif, yang artinya terlebih dahulu digambarkan bagaimana pengawasan dan peranan pengawasan dewan perwakilan rakyat secara yuridis yang selanjutnya pada bab akhir tulisan ini akan menjawab pertanyaan-pertanyaan dari rumusan masalah dengan menggunakan analisa terhadap realisasi dari

penerapan undang-undang 22 tahun 2003 terutama terhadap fungsi pengawasan dewan perwakilan rakyat dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dengan mengambil kesimpulan dari permasalahan-permasalahan yang sifatnya umum kemudian ditarik menjadi kesimpulan yang sifatnya khusus, dan mengambil kesimpulan dari permasalahan-permasalahan yang sifatnya

khusus kemudian ditarik menjadi kesimpulan yang sifatnya umum.