

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) merupakan salah satu barometer keberhasilan reformasi dalam bidang ketatanegaraan di Indonesia, tentunya hal tersebut akan menjadi suatu hal yang baru bukan hanya pada tatanan kelembagaan tetapi juga pada masyarakat Indonesia, dimana DPD RI tersebut menjadi lembaga legislatif baru yang akan mendampingi dan memperkuat lembaga legislatif yang telah lebih dulu dibentuk yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), pada dasarnya kedua lembaga tersebut mempunyai garis perjuangan yang sama yaitu memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat dalam skala nasional dan daerah. Dengan kata lain keduanya adalah lembaga perwakilan, Namun kedua lembaga legislatif tersebut mempunyai beberapa perbedaan baik dari segi fungsinya, tugasnya dan wewenangnya maupun dari segi proses rekrutmen keanggotaannya.

Jika DPR merupakan lembaga perwakilan politik yang anggota-anggotanya berasal dari partai politik, maka DPD merupakan lembaga perwakilan kewilayahan/kedaerahan yang anggota-anggotanya adalah perseorangan. Dalam arti bahwa DPR sebagai perwakilan seluruh rakyat Indonesia sedangkan DPD sebagai perwakilan wilayah-wilayah/daerah-daerah yang demikian banyak dan beragam di Indonesia dengan tetap menjaga dan menjunjung tinggi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kelahiran DPD melalui amandemen ketiga UUD 1945, yang

1. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan; pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
3. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang 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.

Dari Pasal diatas, sangat penting untuk dikaji lagi sejauh mana DPD dapat mewikili daerah di pusat, oleh karena itu ada beberapa unsur penting yang diatur Pasal tersebut. Pasal 22 D ayat (1). Pada dasarnya DPD tidak memegang kekuasaan membentuk undang-undang. DPD hanya dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Dengan demikian, DPD tidak mempunyai hak inisiatif mandiri dalam pembuatan undang-undang, karena di dalam Pasal 20 ayat (1): DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Berdasarkan ketentuan ini, sangat logis kalau DPD bukan pembentuk undang-undang. Karena kata *dapat* tidak mempunyai suatu unsur keharusan (boleh iya boleh tidak). Dan di dalam Pasal 22 D

Sepintas lalu frase tersebut seperti memberi peran kepada DPD, padahal tidak demikian. Ketentuan ini menguatkan pendirian bahwa DPD tidak mempunyai hak inisiatif dan mandiri dalam membentuk undang-undang (sekalipun dalam bidang yang berkaitan dengan daerah).

Dalam bahasa hukum, frase *DPD ikut membahas* berarti, hanya DPR lah yang memiliki kekuasaan membentuk undang-undang¹ begitupula dalam Pasal 22 D ayat (3)nya. Itu menggambarkan betapa terbatasnya kewenangan DPD dalam proses keterwakilannya di pusat. Tentunya akan berimplikasi pada ketidakmaksimalan DPD dalam menjalankan kinerjanya sebagai wakil daerah.

Padahal dalam konteks ketatanegaraan Indonesia DPD digagas guna meningkatkan keterwakilan daerah dalam proses pengambilan keputusan politik peyelenggaraan Negara dengan harapan agar tercipta integritas bangsa yang kokoh dalam bingkai NKRI. Namun tidak bisa dipungkiri bahwa kehadiran DPD sebagai lembaga baru pasca reformasi tidak lahir begitu saja, tetapi tidak bisa dilepaskan dari hubungan pusat dan daerah yang selalu mengalami ketegangan sejak kemerdekaan Indonesia hingga reformasi 1998 tercapai.² Dimana daerah kaya menginginkan 70% dari pendapatan daerah dan 30% untuk pemerintahan pusat. Sehingga dengan terbentuknya DPD maka aspirasi-aspirasi daerah diharapkan dapat terakomodasi, artinya kepentingan-kepentingan daerah mendapat perhatian, tinggal sejauh mana

¹ Bagir Manan, "DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru, Yogyakarta, FH-UII Press, Cetakan III, 2005. hlm. 72

² Dahlan Thaib, "Peran Ideal DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" disampaikan pada Diskusi Publik kerjasama antara PSHK UII dan DPD RI. Yogyakarta, Tanggal 12 februari 2008, hlm. 1

DPD dapat berperan mewakili daerah dalam pengambilan keputusan di pusat, tentunya sangat tergantung pada moralitas (komitmen) dan kualitas anggota-anggota DPD itu sendiri untuk benar-benar mengerti masalah-masalah yang ada di daerah disamping itu, sejauh mana sistem ketatanegaraan atau konstitusi menggariskan kekuasaan, tugas dan wewenang DPD dalam proses pengambilan keputusan politik di tingkat nasional khususnya keputusan-keputusan politik yang berkaitan dengan daerah. Ternyata keterwakilan daerah melalui DPD yang digariskan UUD 1945 dan kemudian dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan menunjukkan DPD tidak mempunyai otoritas penuh dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya. Oleh karena itu, tidak salah kemudian kalau terdapat daerah-daerah yang belum mendapatkan, *input*, masukan secara signifikan dari wakil-wakil daerahnya yang duduk di pusat.

Sebagai lembaga baru, tentunya mempunyai semangat baru pula untuk merealisasikan apa yang menjadi fungsi, tugas dan wewenangnya, namun ternyata UUD 1945 masih sangat membatasi wewenang DPD, peran DPD tersebut diatur dalam Pasal 22 D UUD 1945 yang menegaskan DPD mempunyai 3 macam fungsi, yakni fungsi legislatif, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan. Ketiga fungsi DPD tersebut sebagaimana dikemukakan di atas dimiliki secara terbatas tidak sebagaimana lazimnya pada pola ketatanegaraan yang menganut sistem dua kamar (*bicameral*). DPD dan DPR digambarkan serupa dengan sistem perwakilan seperti di Amerika Serikat yang terdiri dari *Senate* sebagai perwakilan negara bagian (DPD),

Kedua unsur tersebut dinamakan Kongres (*Congres*), dan di Indonesia dikenal dengan MPR.

Salah satu tujuan dibentuknya DPD adalah untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah di pusat, karena DPD dipandang sebagai koreksi atau penyempurnaan sistem Utusan Daerah di MPR. Keikutsertaan daerah dalam Utusan Daerah di MPR sangat terbatas yaitu pada saat sidang-sidang MPR (selama Orde Baru, hanya dua kali dalam lima tahun). Sehingga selama ini harapan pemerintah daerah terhadap DPD adalah memaksimalkan peran tersebut demi memajukan dan meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat yang diwakilinya.

DPD merupakan lembaga perwakilan daerah, hubungannya dengan konstituen dan lembaga-lembaga politik/pemerintahan di daerah tidak banyak diatur secara formal pada level strategis (UUD dan peraturan perundang-undangan). Terkait pokok ini, UUD 1945 hanya mengatur ihwal pemilihan anggota DPD dari setiap provinsi melalui pemilu dan penjabaran tata cara pemilihannya dalam UU No. 12/2003. sementara UU No. 22/2003 mengatur segala ihwal tugas dan wewenang DPD terkait domain urusan/kepentingan daerah, namun tidak ada sifat pengaturan yang tegas terkait dengan kewajiban pelaksanaan dan sanksi bagi kegagalannya. Rumusan kewajiban anggota DPD (Pasal 50) yang terkait kepentingan daerah (seperti menyerap dan menindaklanjuti aspirasi daerah, memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya, dll) terkesan normatif, standar dan merupakan kewajiban umum yang juga terdapat pada lembaga

pemberhentian antar waktu anggota DPD, seperti keputusan pemberhentian oleh Badan Kehormatan DPD berdasarkan antara lain pengaduan oleh pemilih dari daerah asal anggota DPD bersangkutan (Pasal 88 ayat (4) yang disampaikan melalui DPRD Provinsi setempat untuk diteruskan kepada Badan Kehormatan DPD (Pasal 88 ayat 5).

Pengaturan lebih lanjut mengenai hubungan DPD dengan daerah ini lebih banyak terakomodasi dalam Tata Tertib DPD. Dalam pasal 39 ayat (5) huruf c, Pasal 64 ayat (3) dan (5), Pasal 126-127 diatur bahwa kegiatan DPD meliputi-selain sidang di ibukota negara kegiatan di daerah-daerah guna menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah pemilihannya masing-masing yang berada dalam ruang lingkup tugas dan wewenang DPD; menyampaikan perkembangan pelaksanaan tugas dan wewenangnya di daerah-daerah pemilihannya masing-masing; melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu; dan tugas Pimpinan DPD menerima dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan daerah kepada alat kelengkapan DPD sesuai dengan ruang lingkup tugas dan wewenangnya.³

Antara DPD dan masyarakat/daerah secara politik mempunyai keterkaitan yang sangat dalam, artinya keduanya saling membutuhkan untuk difasilitasi kepentingannya. Dimana daerah menghendaki aspirasinya diperjuangkan di pusat melalui wakilnya yaitu anggota-anggota DPD, tetapi secara legal formal belum

diatur mekanisme hukum yang akan ditempuh apabila anggota-anggota DPD berhasil atau gagal dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat dan daerah di pusat. Tentunya hal tersebut perlu disoroti lebih jauh lagi, karena pembangunan daerah selama ini hanya dibebankan kepada pemerintah daerah. Namun pasca reformasi keadaan berubah, oleh karena itu, tanggungjawab bukan lagi hanya menjadi tugas pemerintahan daerah tetapi DPD juga ikut bertanggungjawab. Tetapi tempat, skala dan proses memperjuangkan dan penyelenggaraannya yang berbeda.

Penyelenggaraan otonomi daerah bisa diwujudkan secara bersama-sama, kalau memang ada suatu hubungan yang tercipta antara pemerintah daerah dan DPD dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Apalagi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan daerah yang dipimpin oleh Sultan Hamengkubuwono yang secara otomatis menjadi Gubernur DIY. Tentunya proses penyelenggaraan otonomi daerahnya sangat menarik untuk diteliti.

B. Rumusan Masalah

Berlandaskan paparan dari latar belakang masalah di atas dapat dirumuskan suatu masalah dalam proposal ini yaitu, bagaimana Hubungan antara Dewan

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan obyektif

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana Hubungan antara Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) dan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Provinsi DIY.

2. Tujuan Subyektif

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menyusun skripsi sebagai salah satu persyaratan untuk meraih gelar Sarjana Strata-1 (S1) di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian.

1. Manfaat Subjektif

Dengan memperhatikan permasalahan dan tujuan penelitian, diharapkan penelitian ini memberikan manfaat kepada peneliti demi untuk menambah *diskursus* keilmuan Hukum Tata Negara khususnya yang berkaitan dengan Hubungan antara Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) dan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Provinsi DIY.

2. Manfaat Keilmuan

Diharapkan penelitian ini memberikan manfaat secara akademis bagi *diskursus* perkembangan disiplin ilmu Hukum Tata Negara khususnya yang berkaitan dengan Hubungan antara Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) dan

E. Tinjauan Pustaka

1. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah badan perwakilan tingkat pusat yang masih tergolong baru dalam sistem kelembagaan Indonesia. Lembaga tersebut bertujuan untuk mewakili kepentingan daerah di tingkat nasional yang berkaitan dengan daerah, meskipun sampai saat ini keterwakilan tersebut belum didapatkan hasilnya secara maksimal, karena dipengaruhi oleh beberapa hal.

DPD lahir melalui perubahan ketiga UUD 1945, yang tentunya mempunyai beberapa alasan kelahirannya di antaranya adalah;

Pertama: gagasan mengubah sistem perwakilan menjadi sistem dua kamar (*bicameral*). DPD dan DPR sering digambarkan serupa dengan sistem perwakilan dua kamar, seperti yang terjadi di Amerika Serikat yang terdiri dari *Senate* sebagai perwakilan negara bagian (DPD), dan *House of Representatives* sebagai perwakilan seluruh rakyat (DPR). Di Amerika Serikat, kedua unsur perwakilan tersebut dinamakan Kongres (*Congress*). Pasal 1 ayat (1) UUD Amerika Serikat (1787) menyebutkan "*All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a senate and House of Representatives*". Di kerajaan Belanda wadah badan perwakilan adalah *Staten Generaal* yang terdiri dari *de Eerste Kamer* (perwakilan dari daerah) dan *de Tweede Kamer* (perwakilan dari rakyat). Di Inggris, badan perwakilan bernama *Parliament* yang terdiri dari *House of*

Pro-kontra mengenai sistem dua kamar tersebut masih menimbulkan perbedaan pendapat dikalangan pakar hukum tata negara di Indonesia. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Prof Bagir Manan bahwa: Perubahan ketiga UUD 1945, sama sekali tidak mencerminkan gagasan sistem badan perwakilan (badan legislatif) dua kamar (*bicameral*). DPD hanya badan pelengkap DPR bahkan badan yang membantu DPR dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Sehingga DPD sering juga disebut sebagai lembaga pelengkap (*complement*) atau penderita. Lain halnya dengan Prof. Jimly Assiddiqie yang melihat lembaga dua kamar tersebut, beliau mengistilahkan bahwa kedua lembaga tersebut sebagai sistem dua kamar kuat (*strong bicameral*). Dan banyak lagi peristilahan yang berkembang dari kalangan pakar mengenai lembaga legislatif tersebut, seperti sistem dua kamar lemah (*weak bicameralism*), salah satu alasannya adalah tidak seimbang tugas, fungsi dan wewenang antara DPD dan DPR dalam lembaga legislatif tersebut.

Sistem Tiga Kamar dan atau kamar ketiga atau *Tri bicameralism* juga merupakan salah satu peristilahan dalam menggambarkan sistem legislatif di Indonesia, tentunya peristilahan ini banyak dipengaruhi oleh metode yang diterapkan oleh Amerika Serikat saat ini, *Senate* sebagai DPD, *House of Representatives* sebagai DPR dan *Congress* sebagai MPR. Tetapi dalam ranah tugas, fungsi dan wewenangnya terdapat perbedaan karena itu dipengaruhi oleh bentuk negara yang berbeda yaitu antara Amerika Serikat berbentuk negara federal, sedangkan Indonesia

Kedua: Gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara. DPD merupakan badan sehari-hari yang turut serta menentukan dan mengawasi jalannya politik dan pengelolaan negara. Dengan demikian, DPD dapat pula disebut sebagai koreksi atau penyempurnaan sistem Utusan Daerah di MPR menurut ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan. Keikutsertaan daerah dalam Utusan Daerah di MPR sangat terbatas yaitu pada sidang-sidang MPR (selama Orde Baru, hanya dua kali dalam lima tahun). Namun pasca perubahan ketiga UUD 1945 perwakilan daerah dalam hal ini DPD ditentukan dalam Pasal 22 C ayat (3) yaitu : “Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun” artinya antara tahun 2004-2009, DPD harus bersidang minimal lima kali sebagaimana yang diamanahkan UUD 1945. Ini menandakan bahwa peran perwakilan daerah di MPR saat ini lebih menjanjikan dalam proses perjuangan kepentingan daerah dari pada masa-masa sebelumnya.

Pasca perubahan ketiga UUD 1945 DPD akan memperjuangkan kepentingan daerah di pusat, sedangkan pemerintah daerah akan memperjuangkan kepentingan daerahnya dalam lingkup kedaerahan, sesuai dengan Pasal 18 ayat (5) yaitu: “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Dan Pasal 18 ayat (6) yaitu: “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Tidak bisa dinafikan bahwa, meskipun kewenangan DPD masih sangat terbatas. Tetapi keberhasilan DPD memperjuangkan kepentingan daerah sudah dapat dilihat, seperti anggota DPD Yogyakarta yang terus mengodok Rancangan Undang-Undang mengenai Keistimewaan Yogyakarta, dan juga dapat dilihat dalam hal pembentukan, pemekaran dan pengabungan daerah sudah ada. Meskipun peran DPD masih sangat terkesan bersifat mandat blangko/mandat kosong, yang isinya sepenuhnya diserahkan kepada penerima mandat yaitu DPR dan pemerintah. Semestinya UUD 1945 memberikan arahan-arahan dasar agar ada kepastian dan tidak disimpangi.

2. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah merupakan suatu bentuk pemerintahan yang dicita-citakan oleh pengagas bangsa, *founding fathers*, sebelum kemerdekaan republik ini. Hal tersebut dapat dilihat dalam sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945, orang yang pertama kali membahas mengenai pemerintahan daerah adalah Moh. Yamin⁴, kemudian diikuti oleh beberapa pendiri bangsa yang lain, seperti Soepomo. Dalam sidang tersebut Moh. Yamin mengatakan:

“Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintah Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja”.

Seperti halnya Yamin, Soepomo selaku Ketua Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar dalam Sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945, juga menyampaikan suatu keterangan yang antara lain mengatakan:

“Tentang Daerah, kita menyetujui bentuk persatuan, unie, oleh karena itu di bawah Pemerintahan Pusat, di bawah negara tidak ada negara lagi. Tidak ada *onderstaat*, akan tetapi hanya Daerah. Bentuknya Daerah itu dan bagaimana bentuk Pemerintahan Daerah, ditetapkan dengan undang-undang”.

Berdasarkan dari pendapat dua tokoh perancang UUD 1945 mengenai Pemerintahan Daerah, maka untuk pertama kalinya pasal pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 yang di dalamnya terkandung beberapa ketentuan yaitu: *pertama*, keberadaan daerah otonomi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi. *Kedua*, satuan Pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan “*memandang dan mengigati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara*”. *Ketiga*, pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan “*memandang dan mengigati hak-hak asal usul daerah-daerah yang bersifat istimewa*”.

Perjalanan pemerintahan daerah pasca kemerdekaan sampai saat ini dapat diklasifikasikan dalam tiga kategori, *pertama*, masa pemerintahan Orde Lama dengan demokrasi terpimpinya yang berhasil memproduksi beberapa undang-undang di antaranya adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah yang

Republik Indonesia belum sempat menjalankan undang-undang tersebut, karena ada hambatan-hambatan yang sangat sulit dihindari, seperti, meletusnya pemberontakan Partai Komunis Indonesia (PKI) di Madiun dan menghadapi agresi militer Belanda I dan II, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah-daerah Indonesia Timur, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Kemudian disusul oleh Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto dengan sistem demokrasi pancasilanya yang juga melahirkan produk undang-undang mengenai pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, kemudian masuk jaman reformasi dengan demokrasi transisinya yang juga melahirkan produk perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian produk terakhir yang sampai hari ini berlaku yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah⁵.

Paradigma pemerintahan daerah dari ketiga zaman di atas tentunya dipahami secara berbeda dari aparat pemerintah pada waktu itu, sehingga implementasi kebijakan mengenai pemerintahan daerah juga berbeda. Salah satu contoh pergolakan daerah yang paling memuncak adalah pada tahun 1957-1958 dengan puncaknya adalah kehadiran dari PRRI dan PERMESTA. Karena hal tersebut dipengaruhi oleh dominasi Jakarta yang sangat menonjol terhadap daerah-daerah. Bisa dikatakan

⁵ Undang-Undang Otonomi Daerah Terbaru, Buntara Balina, Yogyakarta, 2005, 1

bahwa dominasi nasional atau pusat lah yang menjadikan indikasi utama lahirnya otonomi daerah dari dulu hingga sekarang.

3. Otonomi Daerah

Dalam sejarah Indonesia, diskursus masalah hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dalam hal ini penguatan kewenangan daerah seringkali terbelenggu oleh kekhawatiran munculnya kecenderungan terbentuknya negara federal. Sistem federal yang pernah dipaksakan oleh politik kolonial Belanda untuk memecah belah kekuatan wilayah Indonesia seperti telah menjadi trauma sejarah bagi generasi sekarang. Oleh karena itu, konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap menjadi pilihan yang tepat sampai sekarang,. Sementara itu, akibat dominasi pusat terhadap daerah sangat berlebihan selama rezim Orde Lama dan Orde Baru telah memunculkan perlawanan di berbagai daerah. Maka reaksi dari praktek pemerintah yang otoriter dan birokratik tersebut adalah menghilangkan hegemoni kekuasaan pusat terhadap daerah⁶.

Kelahiran otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak semulus apa yang dicita-citakan oleh para penggagas otonomi daerah, meskipun tujuan dari otonomi daerah sangat mulia yaitu penguatan masyarakat lokal dalam rangka peningkatan martabat, dan harga diri masyarakat daerah yang sudah sekian lama dimarjinalkan, bahkan dinafikan oleh pemerintah di Jakarta. Maka pendukung

⁶ Iwan Satriawan, S.H., MCL. *Penguatan DPD: Proporsionalitas Perwakilan Politik dan Perwakilan Daerah*, disampaikan dalam Pertemuan Pakar Tata Negara dengan Tema: "Memperkuat DPD Melalui Perubahan Kelima UUD 1945". Diselenggarakan oleh PuSKom Unesa bekerjasama dengan DPD RI, Malang, 20 Juni 2007, hlm. 4

pro otonomi daerah berkeyakinan bahwa untuk menghilangkan kesenjangan dan diskriminasi antara daerah maka satu-satunya jalan adalah memberikan hak otonom kepada daerah⁷. Tetapi dari pihak yang pro kesatuan menganggap bahwa dengan diberlakukannya otonomi daerah maka itu dapat mengancam keutuhan kesatuan Republik Indonesia, *disintegaras, NKRI*. Ungkapan yang sering dilontarkan oleh kontra otonomi daerah adalah “Daerah belum siap untuk berotonomi, karena sumber daya manusia dan lebih-lebih lagi sumber daya keuangan sama sekali tidak mendukung”.⁸

Pasca lengsernya pemerintahan Orde Baru gejolak untuk memperkuat dan mengangkat *bergaining position* daerah-daerah di nasional semakin mendapat ruang dan kesatuan RI semakin tergoncang karena ada indikasi bahwa daerah-daerah yang merasa mampu dan memiliki sumber daya alam dan sumber daya manusia yang cukup akan mengikuti sikap pemerintah Timor-Timur sekarang Timor Leste. Maka daerah-daerah yang selama pemerintahan Orde Baru mengalami diskriminasi dalam aspek pembangunan dan ekonomi terus menuntut agar diberikan hak otonom yaitu membangun daerah dan rumah tangganya sendiri dan penggunaan dan alokasi pendanaan tidak lagi berpusat di Jawa. Disadari atau tidak, dan diakui atau tidak, pada masa Orde Baru terjadi proses “Jawanisasi” yang dilakukan Jakarta ataupun orang-orang di Daerah. Segala bentuk kebijaksanaan Pemerintah Daerah harus mendapat pengesahan dan pengakuan dari Jakarta, kalau tidak, kebijakan itu tidak ada

artinya. Menurut Daniel Dhakidae, negara kesatuan mulai dipersoalkan dari banyak segi: efisiensi, keadilan, *economic inequality*. Selama pemerintahan Orde Baru berlansung tidak ada yang namanya perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Daerah penghasil, seperti Irian Jaya (sekarang Papua) hanya mendapatkan enam persen, Kalimantan Timur hanya mendapat satu persen, dan Aceh (sekarang NAD) hanya mengonsumsi setengah persen dari yang diterima dari pengelolaan sumber daya lokal masing-masing. Selebihnya disedot ke pusat.⁹

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 kemudian diganti dengan Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi bukti yang sangat jelas bahwa keinginan pemerintah daerah untuk menciptakan demokratisasi dan memberikan pelayanan kepada masyarakat terus dilakukan. Namun hambatan-hambatan masih saja muncul apakah itu datang dari internal maupun eksternal daerah. Sehingga penyelenggaraan otonomi daerah masih terasa kurang dirasakan manfaatnya. Padahal kalau dilihat dari perangkat kelembagaan pemerintahan daerah saat ini, sudah sepantasnya proses penyelenggaraan pemerintahan daerah mengalami kemajuan yang drastis. Dan masyarakat daerah bisa makmur.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

a. Penelitian Hukum Normatif

Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang mencakup terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi, sejarah hukum dan juga perbandingan

⁹ Rasyid, Ryaas, dkk, op cit hlm. 45

hukum dan penelitian hukum normatif ini juga merupakan suatu bentuk penelitian dengan cara mencari informasi-informasi, melalui buku-buku, ataupun tulisan-tulisan dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan proposal skripsi ini.

b. Penelitian Hukum Empiris

Penelitian hukum empiris adalah suatu bentuk penelitian yang dilakukan secara langsung di lapangan dengan cara mencari informasi-informasi, data-data, dan melakukan wawancara kepada beberapa responden dan narasumber yang telah ditentukan oleh peneliti. Kemudian menghimpun data-data serta mengkaji berbagai sumber data yang terdiri dari data dan bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

1. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh langsung dari lokasi penelitian dengan cara wawancara kepada anggota DPD-RI perwakilan Yogyakarta dan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Data Sekunder

Data Sekunder merupakan data penunjang data primer. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD,

- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu data yang diperoleh dari buku-buku literatur, laporan penelitian, tulisan para ahli yang berkaitan dengan obyek penelitian serta dokumen-dokumen.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang diperoleh melalui kamus-kamus bahasa yang berkaitan dengan obyek penelitian

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, DPD Yogyakarta dan atau di Sekretariat DPD (Rumah Aspirasi) yang berada di DIY. Penelitian ini dimulai bulan Juli-Agustus tahun 2008, khusus untuk data dari narasumber DPD bersifat fleksibel.

3. Tekhnis Pengumpulan Data

- a. Studi Pustaka, yaitu mempelajari buku dan literatur-literatur serta karangan ilmiah yang berhubungan dengan subyek penelitian.
- b. Wawancara adalah pengumpulan data yang dilakukan secara langsung kepada responden dan narasumber. Namun perlu diketahui sebelumnya bahwa pada pengumpulan data ini peneliti akan mencari data-data yang terkait. Kepada narasumber dalam hal ini dilakukan kepada anggota DPD perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta di Jakarta dan Pemerintah Daerah yang berada di Yogyakarta, dengan cara mengajukan daftar pertanyaan ataupun wawancara langsung, lewat via telpon atau Email kepada narasumber. Dengan cara membuat daftar pertanyaan (kuesioner) yang berisikan pertanyaan-pertanyaan

di atas maka akan dilakukan wawancara dengan beberapa narasumber yang memiliki otoritas dalam bidang hukum ketatanegaraan, anggota DPD RI dan Pemerintah Daerah Yogyakarta, seperti:

1. Responden dari Anggota DPD RI perwakilan Yogyakarta:

(1). Drs. H. Ali Warsito

(2). Drs. H. Abdul Hafidh Asrom, MM

(3) Responden dari Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dalam hal ini diwakili oleh Prof. Dr. Dahlan Thaib, S.H (Bagian Pemerintahan Pemerintah Provinsi DIY)

2. Untuk akurasi data dalam penulisan skripsi ini, maka saya mewawancarai pakar hukum tata negara yaitu Ibu Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

4. Teknik Pengolahan Data

Data hasil penelitian akan disusun secara sistematis dan logis. Kegiatan pengolahan data adalah kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Tujuan klasifikasi untuk membuat klasifikasi bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi dilakukan untuk memudahkan dalam melakukan analisis terhadap permasalahan.

5. Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah analisis yuridis kualitatif, yaitu analisis terhadap data kualitatif dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, agar dapat