

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Karena itu daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Tercermin dalam Pasal 18 UUD 1945, Amandemen kedua yang dinyatakan dari ayat (1) sampai ke (7) Pasal 18 adalah sebagai berikut :

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang.
2. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum.
4. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintah Daerah provinsi, kabupaten dan kota yang dipilih secara demokratis.

5. Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
6. Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang.

Perwujudan dari pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 yang lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 lebih menekankan pentingnya otonomi daerah dalam rangka pemerataan pembangunan sampai ke pelosok tanah air. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa masyarakat daerah yang bersangkutan lebih mengerti potensi dan dinamika daerah masing-masing, sehingga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang lebih diutamakan pelaksanaan desentralisasi.

Pengertian desentralisasi dan otonomi daerah pada dasarnya mempunyai perbedaan. Istilah otonomi cenderung pada *political aspect* (aspek politik kekuasaan negara). Sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara). Namun jika dilihat dari konteks *sharing of power* (pembagian kekuasaan), dalam praktiknya kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat dan tidak dapat dipisahkan. Artinya, jika berbicara mengenai otonomi daerah tentu berhubungan dengan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah, demikian pula sebaliknya.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ryaas Rasyid, 2000, *Perspektif Otonomi Luas Dalam Buku Otonomi Atau Federalisme*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, hlm 78.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah otonom menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terdiri dari Gubernur, Bupati dan Walikota, dan perangkat daerah serta untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan di daerah yang bersifat otonom dibentuk suatu Badan Perwakilan Rakyat Daerah yang disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD). Untuk provinsi dibentuk DPRD Provinsi dan untuk kabupaten dan kota dibentuk DPRD Kabupaten dan DPRD Kota.

Adapun menurut Pasal 61 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, menyebutkan bahwa DPRD mempunyai beberapa fungsi sebagai berikut :

1. Fungsi Legislasi

Adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Provinsi untuk membentuk peraturan daerah bersama gubernur.

2. Fungsi Anggaran

Adalah fungsi DPRD Provinsi bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD Provinsi.

3. Fungsi Pengawasan

Adalah fungsi DPRD Provinsi untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, peraturan daerah, dan keputusan gubernur serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Seperti diketahui bahwa pemerintah daerah adalah penyelenggaraan pemerintah daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas

desentralisasi. Dengan demikian maka dalam penyelenggaraan pemerintah daerah ada pembagian tugas yang lebih jelas dan dalam kedudukan yang sejajar antara Kepala Daerah dalam hal ini adalah Gubernur dengan DPRD, yaitu Gubernur memimpin di bidang eksekutif dan DPRD memimpin di bidang legislatif.

Dengan melihat fungsi-fungsi DPRD tersebut Kepala Daerah mempunyai tugas yang jelas dengan unsur berikutnya yaitu DPRD, seperti yang dikemukakan oleh Bagir Manan, bahwa : “Di daerah dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah”.<sup>2</sup>

Dari berbagai fungsi DPRD diatas maka dapat disimpulkan menurut Josef Riwu Kaho, secara ringkas DPRD mempunyai dua fungsi, yaitu :

1. Sebagai partner Kepala Daerah dalam rumusan kebijaksanaan daerah.
2. Sebagai pengawas atas pelaksanaan kinerja Kepala Daerah yang dijalankan oleh Kepala Daerah.<sup>3</sup>

Pengawasan merupakan suatu usaha penertiban untuk menjamin terlaksananya segala ketentuan Undang-Undang, peraturan, keputusan, kebijaksanaan dan ketentuan lain yang ditetapkan oleh Pemerintah pusat maupun Pemerintah Daerah itu sendiri. Tujuan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap kebijakan Gubernur, untuk menemukan sebab dan mengatasi kesalahan atau permasalahan dan kemudian menghilangkan sebab penghambat demi realisasi

---

<sup>2</sup> Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, hlm 126.

<sup>3</sup> Josef Riwu Kaho. 2001, *Perspektif Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm 70.

suatu rencana yang ditentukan sebelumnya, dengan demikian rencana dapat dicapai efektif dan efisien.

Mekanisme atau tatacara fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap kebijakan-kebijakan Kepala Daerah,, direlisasikan dengan hak-hak yang ada pada DPRD.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 mengatur dengan jelas tentang hak-hak DPRD yaitu dalam Pasal 63, sebagai berikut :

1. Hak Interpelasi

Adalah hak DPRD Provinsi untuk meminta keterangan kepada Gubernur mengenai kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.

2. Hak Angket

Adalah hak DPRD provinsi untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Gubernur yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan.

3. Hak Menyatakan Pendapat

Adalah hak DPRD Provinsi sebagai lembaga untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan Gubernur atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Sebenarnya Undang-Undang memberikan kesempatan yang cukup luas dan besar bagi DPRD untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap kebijakan Kepala Daerah.

Namun fenomena yang terjadi dalam sistem pemerintahan daerah khususnya di DPRD propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, bahwa DPRD sebagai suatu lembaga yang mempunyai wewenang dalam mengawasi jalannya kebijaksanaan yang dilaksanakan oleh kepala daerah tidak dapat dilakukan secara optimal. Kepala daerah seakan-akan menjadi aktor yang tidak pernah dapat diawasi dan terkontrol dalam melaksanakan kegiatan. Banyak sekali proyek-proyek pembangunan di daerah yang dilaksanakan tanpa melalui mekanisme tender yang jelas dan transparan.

Akhirnya kebiasaan tutup menutupi menjadi budaya yang sulit dihapuskan dan pihak eksekutif menjadi demikian dominannya dalam pemerintahan daerah. Semestinya hal seperti ini tidak terjadi dan seharusnya DPRD melalui hak-haknya melakukan *bargaining* dengan pihak eksekutif agar jalannya roda pemerintahan daerah dapat berjalan dengan sebagaimana mestinya.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas, maka dapat dikemukakan perumusan masalah sebagai berikut : Bagaimana Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Kebijakan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta ?

### C. Tinjauan Pustaka

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional, dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat madani yang bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai wewenang dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggung jawaban kepada masyarakat.

Seperti yang telah dikemukakan oleh S. Pamuji bahwa :

Belum efektifnya pelaksanaan fungsi pengawasan juga bersumber pada keterbatasan yang ada pada DPRD, pelaksanaan pengawasan selain memerlukan data, informasi dan keterangan yang memadai, DPRD tidak memiliki tenaga ahli yang menjamin pelaksanaan pengawasan itu secara berdaya guna.<sup>4</sup>

Untuk dapat merealisasikan fungsinya dengan baik, dengan sendirinya mutu atau kualitas anggota DPRD sangat menentukan. Penyusunan kebijakan daerah yang tepat sangat tergantung pada kecakapan anggota DPRD untuk memecahkan masalah-masalah kehidupan yang dihadapi oleh masyarakat.

Pemberian otonomi kepada daerah tujuan pokoknya adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dan penyelenggaraan pemerintahan itu mempunyai tiga aspek pokok, yaitu : pelayanan terhadap masyarakat, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

---

<sup>4</sup> S. Pamuji, 1999, *Dalam Perwakilan Politik di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada. hlm 105.

Untuk menjamin komunikasi dan kerjasama yang erat antara DPRD dan pihak eksekutif, perlu ditempuh dengan langkah-langkah antara lain :

1. Pengikutsertaan DPRD dalam pra perencanaan setiap rancangan Peraturan Daerah.
2. Ada kesempatan yang luas dan tidak formal untuk berkomunikasi antara DPRD dan pihak eksekutif.
3. Menginformasikan ke DPRD setiap langkah-langkah dasar Kepala Daerah sehingga tidak terdapat kesenjangan.
4. Menghilangkan sikap konfrontatif dan dualisme antara DPRD dan Kepala Daerah secara timbal balik.<sup>5</sup>

DPRD sebagai badan legislatif berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah dan berkedudukan sebagai satu kesatuan harus dikomunikasikan kepada masyarakat. Dengan demikian tidak dijumpai lagi dualisme penilaian seperti DPRD yang kuat, pihak eksekutif yang mantap tetapi sebagai suatu kesatuan yang kompak, kompromi dan bertanggung jawab demi kesejahteraan seluruh anggota masyarakat.

Harapan dan tuntutan masyarakat akan adanya DPRD yang ideal adalah melaksanakan tugas yang diberikan sesuai peraturan yang berlaku bagi Pemerintah Daerah, Kabupaten atau Kotama. Sebab tanpa adanya pengawasan pelaksanaan kinerja yang dilaksanakan tidak akan sesuai dengan rencana, sehingga hasil yang dicapai tidak akan maksimal. Untuk itu pengawasan dilaksanakan secara terus menerus dalam bentuk pengawasan administratif maupun pengawasan kehakiman.

Dalam hal DPRD melaksanakan fungsi pengawasan, maka seorang sebagai pengawas hendaknya :

---

<sup>5</sup> Affan Gaffar, 1999, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm 24.



1. Memiliki pengetahuan yang mendalam tentang segala seluk beluk obyek yang diawasi, karena tanpa ini sudah jelas tidak mungkin dapat diharapkan adanya hasil-hasil pengawasan yang cukup baik.
2. Memiliki daya analisis yang baik untuk dapat mengungkapkan kenyataan secara jelas dan menarik kesimpulan dari setiap fakta dengan gejala yang ditemukan.
3. Memiliki sifat-sifat kepribadian yang sesuai dengan tugasnya sebagai pengawas, di antaranya :
  - a. Jujur dan obyektif.
  - b. Cermat dan peka terhadap segala aspek yang dihadapi yang menyangkut obyek pengawasan.
  - c. Tekun dan ulet, sehingga tidak mudah menyerah dalam mengejar kejelasan informasi yang diperlukan.
  - d. Berani menghadapi segala konsekuensi dan resiko sebagai pengawas yang baik.
  - e. Bertanggung jawab dan memiliki dedikasi yang tinggi terhadap tugasnya.
4. Memiliki prinsip hidup yang kuat dan taqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa sehingga tidak mudah goyah dalam menghadapi situasi psikologis yang rendah.<sup>6</sup>

Dari uraian di muka, akhirnya menjadi lebih jelas bahwa DPRD mempunyai fungsi cukup strategis dan dibekali hak yang cukup luas untuk dapat melaksanakan kewajibannya terutama dibidang pengawasan terhadap Kepala Daerah.

Sesungguhnya penetapan kebijaksanaan dan Peraturan Perundang-Undangan oleh DPRD adalah termasuk langkah pertama dari pengawasan. Pelaksanaan pengawasan selain memerlukan data, informasi dan keterangan yang memadai. Hasil pengawasan dapat dijadikan bahan informasi atau umpan balik demi penyempurnaan baik segi rencana itu maupun dalam mewujudkan pelaksanaan itu sendiri.

---

<sup>6</sup> Ryas Rasyid, 2000, *Menjaga Hati Nurani Pemerintahan*, Jakarta, Pusat Kajian Etika Politik dan Pemerintahan hlm. 80-81.

Lewat pengawasan yang baik oleh DPRD, dapat diatasi penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam kinerja Kepala Daerah, khususnya kinerja Gubernur.

#### **D. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap kebijakan Gubernur Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

#### **E. Manfaat Penelitian**

##### 1. Manfaat Teoritis

Untuk menambah Ilmu Pengetahuan tentang Hukum Tata Negara khususnya mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap kebijakan Pemerintah Daerah serta memberikan pengetahuan kepada masyarakat tentang hal-hal yang berhubungan dengan fungsi Pengawasan DPRD

##### 2. Manfaat praktis

Diharapkan dapat memberikan masukan DPRD Propinsi DIY dalam melaksanakan fungsi pengawasan

#### **F. Metode Penelitian**

##### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang dilakukan adalah penelitian hukum empiris, yaitu merupakan yang berfokus pada perilaku masyarakat hukum (*law in*

*action*), dan penelitian ini memerlukan data primer sebagai data utama di samping data sekunder (bahan hukum). Sumber datanya antara lain :

- a. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden dan narasumber tentang objek yang diteliti.
- b. Data sekunder adalah berupa bahan hukum primer yang meliputi Peraturan Perundang-Undangan dan bahan hukum sekunder yang meliputi pendapat hukum, buku, hasil penelitian dan sebagainya.

## 2. Lokasi Penelitian dan Responden

Penelitian dilakukan di Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan responden :

- a. DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta.
- b. Gubernur Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- c. Sekertaris Daerah Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- d. Biro Hukum Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

## 3. Teknik Pengumpulan Data

Data dikumpulkan dengan cara :

- a. Studi kepustakaan yaitu dengan mempelajari buku-buku pustaka, Peraturan Perundang-Undangan, makalah, serta media yang berkaitan dengan obyek penelitian.
- b. Studi Lapangan yaitu mengumpulkan data dengan cara wawancara langsung dengan narasumber ataupun kuesioner untuk mendapatkan informasi yang sesuai dengan kebutuhan.

#### 4. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh dari penelitian ini akan disusun secara sistematis, logis dan yuridis guna mendapatkan gambaran umum tentang pelaksanaan fungsi DPRD dalam pengawasan terhadap kebijakan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

#### 5. Analisis Data

Dalam membahas dan menganalisis data yang ada, penulis menggunakan analisis kualitatif deskriptif, yaitu :

- a. Analisis kualitatif yaitu data yang diperoleh dikelompokkan dan diseleksi kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang diteliti menurut kualitas sebenarnya.
- b. Analisis deskriptif yaitu menjelaskan serta menggambarkan sesuatu yang diperoleh baik dari teori maupun dari penelitian lapangan.