

**REKONSTRUKSI PENGAWASAN DPRD DIY
TERHADAP DANA KEISTIMEWAAN
YANG BERBASIS KEADILAN**

DISERTASI

Untuk Memperoleh Gelar Doktor Dalam Bidang Ilmu Hukum
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)



Oleh :
Aslam Ridlo
NIM : 10301700161

**PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG
2021**

PENGESAHAN

REKONSTRUKSI PENGAWASAN DPRD DIY TERHADAP DANA KEISTIMEWAAN YANG BERBASIS KEADILAN

Oleh :
Aslam Ridlo
NIM : 10301700161

DISERTASI

Untuk memenuhi salah satu syarat ujian Guna memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum ini.
Telah disetujui oleh Promotor dan Co-Promotor pada tanggal seperti tertera di bawah ini.

Semarang,2021

Majelis Penguji:

Promotor

CO-Promotor


Prof. Dr. H. Gunarto, SH.S.E.Akt., M.Hum.

NIDN: 06-0503-6205


Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum

NIK: 210.303.040

DEKAN

Mengetahui
Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH)
Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)



Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum

NIK: 210.303.040

PERNYATAAN ORISINALITAS

Penulis dengan ini menyatakan bahwa skripsi:

1. Disertasi ini, adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (doktor), baik di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang maupun di perguruan tinggi lain.
2. Disertasi ini murni merupakan gagasan, rumusan, dan penelitian sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Promotor dan Co-Promotor dan masukan Tim Penguji.
3. Dalam disertasi ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan sebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidak benaran dalam pernyataan ini, maka bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lain sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang,..... 2021

Yang Membuat Pernyataan



Aslam Ridlo

NIM : 10301700161

ABSTRAK

Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD DIY berkewajiban menjamin terlaksananya tujuan pengaturan Keistimewaan DIY yaitu untuk mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman bagi masyarakat DIY dalam pemerintahan yang demokratis

Fungsi pengawasan DPRD DIY dalam penyelenggaraan keistimewaan DIY akan dipengaruhi oleh pola hubungan yang adil dan demokratis antara DPRD DIY dengan unsur penyelenggara pemerintahan di daerah lainnya, yaitu Gubernur dan Wakil Gubernur. Keduanya mempunyai legitimasi konstitusional, Gubernur DIY sebagai Sultan dan Wakil Gubernur DIY sebagai Adipati ditetapkan oleh Undang-undang, DPRD DIY merupakan representasi rakyat karena mereka dipilih secara konstitusional oleh rakyat melalui mekanisme demokrasi

Dana Keistimewaan merupakan instrumen budgeting bagi pelaksanaan lima kewenangan DIY. Sejak dimulainya pelaksanaan Undang-Undang 13 tahun 2012 Tentang keistimewaan DIY, pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD DIY terhadap pengelolaan Dana Keistimewaan belum berjalan secara berkeadilan, sehingga diperlukan adanya rekonstruksi hukum.

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma konstruktivisme, karena penelitian ini dimaksudkan untuk menemukan suatu pemikiran atau gagasan serta teori baru mengenai fungsi pengawasan DPRD DIY. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis ketata negaraan, pendekatan politis dan pendekatan komparasi.

Analisa data diakhiri dengan memberikan saran mengenai apa yang seharusnya dilakukan terhadap isu hukum tersebut. Menurut Usman Effendi (2014:138) mengemukakan bahwa pengawasan merupakan fungsi manajemen yang paling esensial, sebaik apa pun kegiatan pekerjaan tanpa adanya dilaksanakan pengawasan pekerjaan itu tidak dapat dikatakan berhasil. Menurut Julina (2008:72) mengemukakan tentang fungsi pengawasan adalah identifikasi berbagai faktor yang menghambat kegiatan, dan pengambilan tindakan koreksi yang diperlukan agar tujuan dapat tercapai. Fungsi ini diperlukan untuk memastikan apakah yang telah direncanakan dan diorganisasikan dapat berjalan dengan baik. Pasal 42 ayat 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan daerah Istimewa Yogyakarta : “Dana dalam rangka pelaksanaan Keistimewaan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas dan ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan pengajuan Pemerintah Daerah DIY” tidak memberikan ruang bagi DPRD DIY terhadap perencanaan Dana Keistimewaan. Bunyi klausula Pasal 2 ayat 5 : “Gubernur melaporkan pelaksanaan kegiatan Keistimewaan DIY kepada Pemerintah melalui Menteri pada setiap akhir tahun anggaran” tidak memberikan ruang pengawasan bagi DPRD DIY pada tahapan pelaporan

Untuk mewujudkan fungsi pengawasan yang berkeadilan, diperlukan upaya rekonstruksi hukum terhadap beberapa pasal di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan daerah Istimewa Yogyakarta, diantaranya Pasal 42 ayat 2 dan Pasal 2 ayat 5

Keyword : hak istimewa, undang-undang, keistimewaan, pengawasan, DPRD

ABSTRACT

As an element of regional government administration, the DIY DPRD is obliged to guarantee the implementation of the objectives of the Specialization of DIY, namely to create prosperity and peace for the people of DIY in a democratic government.

The oversight function of DPRD DIY in implementing the specialties of DIY will be influenced by the pattern of fair and democratic relations between the DIY DPRD and elements of government administrators in other regions, namely the Governor and the Deputy Governor. Both have constitutional legitimacy, the Governor of Yogyakarta as the Sultan and the Deputy Governor of the Special Region of Yogyakarta as the Adipati stipulated by law, the DIY DPRD is the representative of the people because they are constitutionally elected by the people through a democratic mechanism

The Privileges Fund is a budgeting instrument for the implementation of the five DIY authorities. Since the implementation of Law 13 of 2012 concerning the specialties of DIY, the implementation of the supervision function of the DIY DPRD on the management of the Privileges Fund has not been running fairly, so that legal reconstruction is needed.

The paradigm used in this research is the constructivism paradigm, because this research is intended to find a new thought or idea and theory regarding the oversight function of DPRD DIY. This research uses a juridical administrative approach, a political approach and a comparative approach.

The data analysis concludes by providing advice on what should be done about this legal issue. According to Usman Effendi (2014: 138) states that supervision is the most essential management function, no matter how good a work activity is without the supervision of the job it cannot be said to be successful. According to Julina (2008: 72), the supervisory function is the identification of various factors that hinder activities, and taking necessary corrective actions so that goals can be achieved. This function is needed to ensure that what has been planned and organized can run well. Article 42 paragraph 2 of Law Number 13 Year 2012 concerning the Privileges of the Special Region of Yogyakarta: "Funds in the framework of implementing the Privileges of the DIY Regional Government as referred to in paragraph (1) are discussed and stipulated by the Government based on the submission of the DIY Regional Government" does not provide room for DIY DPRD. against Privileged Fund planning. The clause of Article 2 paragraph 5: "The Governor reports the implementation of Special DIY activities to the Government through the Minister at the end of each fiscal year" does not provide room for supervision for the DIY DPRD at the reporting stage.

To realize a just supervisory function, it is necessary to undertake legal reconstruction of several articles in Law Number 13 of 2012 concerning the Privileges of the Special Region of Yogyakarta, including Article 42 paragraph 2 and Article 2 paragraph 5.

Keyword : privilege, law, privilege, supervision, DPRD

RINGKASAN

A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik. Berbeda dengan sistem negara federasi, dimana negara bagian memiliki otoritas untuk mengatur daerahnya sendiri baik secara hukum ataupun ekonomi, negara kesatuan memberikan penekanan pada peran pemerintah pusat sebagai manifestasi dari kedaulatan dan nilai kesatuan yang ada. Dalam konteks Indonesia, terlebih setelah diberlakukannya otonomi daerah, kini daerah mempunyai kewenangan terbatas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa lepas dari bingkai negara kesatuan.

Hal tersebut didukung dengan pernyataan dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Berlakunya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, maka daerah diberikan otonomi yang seluas-luasnya dan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.

Tujuan otonomi daerah pada hakikatnya adalah perwujudan desentralisasi yang telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah¹, alasannya bahwa pemerintah daerah yang lebih mengetahui keadaan dan kondisi di daerahnya.

Sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan di daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tentu turut menentukan bentuk dan hasil pemerintahan daerah yang berlangsung, termasuk demokratis atau tidak pemerintahan tersebut, serta berhasil atau tidaknya pemerintahan tersebut. Hal tersebut tentunya dipengaruhi oleh berbagai peran yang nantinya akan dijalankan oleh DPRD.

Namun demikian, peran DPRD dalam turut menentukan bentuk dan hasil pemerintahan juga akan sangat bergantung dengan pola hubungan yang terjalin antara DPRD dengan unsur penyelenggara pemerintahan di daerah lainnya, yaitu kepala daerah. Kedudukan DPRD dapat bersifat superior maupun inferior. Dalam artian DPRD dapat berada di bawah kepala daerah ataupun sebaliknya. Kedudukan ini akan mempengaruhi peran yang dijalankan DPRD. Sebagai dampaknya, pola hubungan antara DPRD dengan kepala daerah akan mempengaruhi bentuk dan hasil pemerintahan yang berlangsung.

Sebagai lembaga perwakilan rakyat, kelembagaan DPRD merupakan wujud dari pemerintahan yang demokratis. Hal ini dikarenakan demokrasi itu pada

¹ Kumolo, Tjahjo., dkk. 2017. *Nawa Cita untuk Kesejahteraan Rakyat Indonesia Integrasi Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah*, hlm 17. Jakarta: Kompas Media Nusantara.

dasarnya merupakan sistem pemerintahan yang dipegang oleh rakyat, atau setidaknya rakyat diikutsertakan di dalam pembicaraan masalah-masalah pemerintahan².

Pada hakikatnya, fungsi utama legislatif pada DPRD adalah fungsi pengawasan dan legislasi. Fungsi tambahan yang terkait erat dengan kedua fungsi itu adalah fungsi anggaran (budget).

Pada faktanya, hak dan fasilitas anggota legislatif yang telah dijamin oleh konstitusi ini masih belum dimanfaatkan secara optimal. Untuk itulah mereka dituntut memberdayakan diri dalam peran kontrolnya agar terwujud pemerintahan yang bersih dan berwibawa sebagaimana yang tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme.

Persoalan-persoalan di atas tentunya harus mendapat perhatian dan respon dari DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai bentuk pengawasan. Namun dalam fungsi pengawasan ini, DPRD mestinya mempunyai kewenangan yang sama kuatnya dengan fungsi legislasi dan anggaran, dimana seharusnya fungsi pengawasan bersifat mengikat.

Undang-Undang Keistimewaan DIY digunakan sebagai aturan dan landasan hukum pelaksanaan desentralisasi asimetris yaitu Keistimewaan DIY. Oleh karena itu, proses pengawasan yang dilakukan oleh DPRD DIY sebagai institusi pemerintahan dan representasi masyarakat Daerah Istimewa

² Meskipun pelaksanaan demokrasi berbeda-beda sebagai akibat perkembangan zaman, namun asas dari demokrasi tetaplah sebagai pemerintahan yang dipegang oleh rakyat atau paling tidak pemerintahan yang melibatkan rakyat. Sebagaimana yang tertulis di; Joeniarto. 1984. *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, hlm 22. Jakarta: Bina Aksara.

Yogyakarta menjadi sangat penting, karena menjadi instrumen utama, di samping masyarakat yang bertugas untuk mengawal pelaksanaan Undang-Undang Keistimewaan DIY secara baik dan konsekuen.

Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dari Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang bertakhta, tanpa terikat periodisasi masa jabatan atau dalam artian masa jabatannya seumur hidup, menjadi inti regulasi keistimewaan DIY, yang pada hakikatnya tujuan utama keistimewaan adalah tuntutan kesejahteraan masyarakat. Tujuan tersebut tidak akan tercapai apabila fungsi-fungsi kelembagaan dari DPRD DIY sebagai lembaga pengawasan tidak bisa berjalan sebagaimana mestinya.

Uraian tersebut menimbulkan ketertarikan Peneliti untuk melakukan penelitian dalam bentuk Disertasi dengan judul **REKONSTRUKSI PENGAWASAN DPRD DIY TERHADAP DANA KEISTIMEWAAN YANG BERBASIS KEADILAN**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka masalah yang dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Mengapa dengan kedudukan yang sangat kuat secara yuridis, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) masih belum mampu secara optimal untuk melaksanakan fungsi pengawasannya terhadap Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta ?
2. Bagaimanakah konstruksi ideal fungsi pengawasan DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta yang berkeadilan terhadap dana keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang menjadi instrumen bagi pelaksanaan

UU 13 tahun 2012 tentang keistimewaan DIY ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengkaji dan menganalisis efektifitas pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah daerah istimewa Yogyakarta dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta
2. Untuk menganalisis konstruksi ideal penguatan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY dalam pelaksanaan UU 13 tahun 2012 tentang keistimewaan DIY

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini di harapkan dapat memberikan manfaat baik manfaat Teoritis maupun manfaat Praktis

E. Kerangka Teori Disertasi

1. Teori Keadilan

a. Pengertian Keadilan

Keadilan berasal dari kata adil, menurut Kamus Bahasa Indonesia adil adalah tidak sewenang-wenang, tidak memihak, tidak berat sebelah. Adil terutama mengandung arti bahwa suatu keputusan dan tindakan didasarkan atas norma-norma objektif.

b. Keadilan Menurut Filsuf

1) Teori Keadilan Aristoteles

Aristoteles dalam karyanya yang berjudul Etika Nichomachea menjelaskan pemikiran pemikirannya tentang keadilan. Bagi Aristoteles, keutamaan, yaitu ketaatan terhadap hukum (hukum polis pada waktu itu, tertulis dan tidak tertulis) adalah keadilan. Dengan kata lain keadilan adalah keutamaan dan ini bersifat umum.

2) Teori Keadilan John Rawls

Menurut John Rawls, keadilan adalah fairness (justice as fairness). Pendapat John Rawls ini berakar pada teori kontrak sosial Locke dan Rousseau serta ajaran deontologi dari Imanuel Kant. Beberapa pendapatnya mengenai keadilan adalah sebagai berikut:³

- a) Keadilan ini juga merupakan suatu hasil dari pilihan yang adil.
- b) Keadilan sebagai fairness menghasilkan keadilan prosedural murni.
- c) Dua prinsip keadilan. Pertama, adalah prinsip kebebasan yang sama sebesar- besarnya (*principle of greatest equal liberty*).
- d) Kedua, prinsip keduanya ini terdiri dari dua bagian, yaitu prinsip perbedaan (*the difference principle*) dan prinsip persamaan yang adil atas kesempatan (*the principle of*

³ Ibid, hlm. 246-247

fair equality of opportunity).

3) **Teori Keadilan Thomas Hobbes**

Menurut Thomas Hobbes keadilan ialah suatu perbuatan dapat dikatakan adil apabila telah didasarkan pada perjanjian yang telah disepakati.

c. **Hukum dan Keadilan**

Hukum sangat erat hubungannya dengan keadilan, bahkan ada pendapat bahwa hukum harus digabungkan dengan keadilan, supaya benar-benar berarti sebagai hukum, karena memang tujuan hukum itu adalah tercapainya rasa keadilan pada masyarakat

2. **Teori Pengawasan**

a. **Pengertian Pengawasan**

Menurut Usman Effendi (2014:138) mengemukakan bahwa pengawasan merupakan fungsi manajemen yang paling esensial, sebaik apa pun kegiatan pekerjaan tanpa adanya dilaksanakan pengawasan pekerjaan itu tidak dapat dikatakan berhasil.

b. **Proses Pengawasan**

Dalam melakukan kegiatan pengawasan maka diperlukan beberapa tahapan ataupun langkah dari pengawasan tersebut, menurut Manullang (2008:184) mengatakan ada beberapa proses pengawasan :

1. Menetapkan alat pengukur (standar)
2. Mengadakan penilaian (evaluasi)

3. Mengadakan tindakan perbaikan (*correctiveation*)

c. Fungsi Pengawasan

Menurut Julina (2008:72) mengemukakan tentang fungsi pengawasan adalah identifikasi berbagai faktor yang menghambat kegiatan, dan pengambilan tindakan koreksi yang diperlukan agar tujuan dapat tercapai. Fungsi ini diperlukan untuk memastikan apakah yang telah direncanakan dan diorganisasikan dapat berjalan dengan baik.

3. Teori Kedaulatan

Kedaulatan memiliki beberapa pengertian dan definisi teknis. Kedaulatan dapat dipahami sebagai kekuatan yang melegitimasi sebuah pemerintahan ataupun konstitusi; kedaulatan dapat pula dipahami sebagai bentuk kekuatan yang dimiliki negara sebagai lembaga masyarakat; kedaulatan dapat pula dipahami sebagai mandat yang diberikan oleh masyarakat umum pada satu figur ataupun lembaga pemerintahan yang diharapkan mampu menjamin terpenuhinya hak dan kesejahteraan bersama⁴.

4. Teori Hukum Progresif

Studi hubungan antara konfigurasi politik dan karakter produk hukum menghasilkan tesis bahwa setiap produk hukum merupakan cerminan dari konfigurasi politik yang melahirkannya. Artinya setiap muatan

⁴ *Ibid.* hlm 118.

produk hukum akan sangat ditentukan oleh visi kelompok dominan (Penguasa). Oleh karena itu, setiap upaya melahirkan hukum-hukum yang berkarakter responsif/populistik harus dimulai dari upaya demokratisasi dalam kehidupan politik⁵.

Agenda besar gagasan hukum progresif adalah menempatkan manusia sebagai pusat dari seluruh perbincangan mengenai hukum

5. Teori Kelembagaan Negara

Untuk melaksanakan prinsip-prinsip demokrasi, kehadiran lembaga perwakilan pada negara-negara demokratis tidak dapat dielakkan karena demokrasi langsung sebagaimana berlaku di negara-kota zaman Yunani Kuno tidak dapat lagi dilaksanakan, mengingat besarnya jumlah penduduk, luasnya wilayah suatu negara yang tidak memungkinkan rakyat berkumpul pada satu tempat pada waktu bersamaan untuk membicarakan persoalan kenegaraan yang kemudian disebut dengan demokrasi perwakilan.

6. Teori Demokrasi Perwakilan

Aristoteles membedakan tiga macam pemerintahan berdasarkan jumlah orang yang memerintah, yaitu monarki, oligarki dan demokrasi. Jika demokrasi adalah kekuasaan pada rakyat, maka monarki adalah kekuasaan pada satu orang, oligarki adalah kekuasaan pd sedikit orang. Sedangkan dalam pelaksanaan, demokrasi dapat diklasifikasikan

⁵ M.D., Mahfud. 2009. *Politik Hukum di Indonesia*, hlm 368. Jakarta: Rajawali Pers.

berdasarkan pelaksanaan pemerintahan dengan berdasarkan cara yang digunakan, pada umumnya dibagi dua yaitu :⁶

- a. Demokrasi langsung (*directe democratie*)
- b. Demokrasi perwakilan (*representative democratie*)

Klasifikasi yang ke dua tersebut menghendaki kedaulatan rakyat dilaksanakan dengan cara perwakilan, atau yang sering disebut dengan demokrasi perwakilan (*representative democratie*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*).

F. Kerangka Konseptual Disertasi

1. Sistem Perwakilan

Secara singkat, sistem perwakilan di dunia dapat dikelompokkan ke dalam dua jenis, yaitu sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) dan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*)⁷. Sistem perwakilan dua kamar pada perkembangannya mempengaruhi sistem perwakilan lain seperti *tricameral* ataupun *tetracameral system*.

2. Lembaga Perwakilan

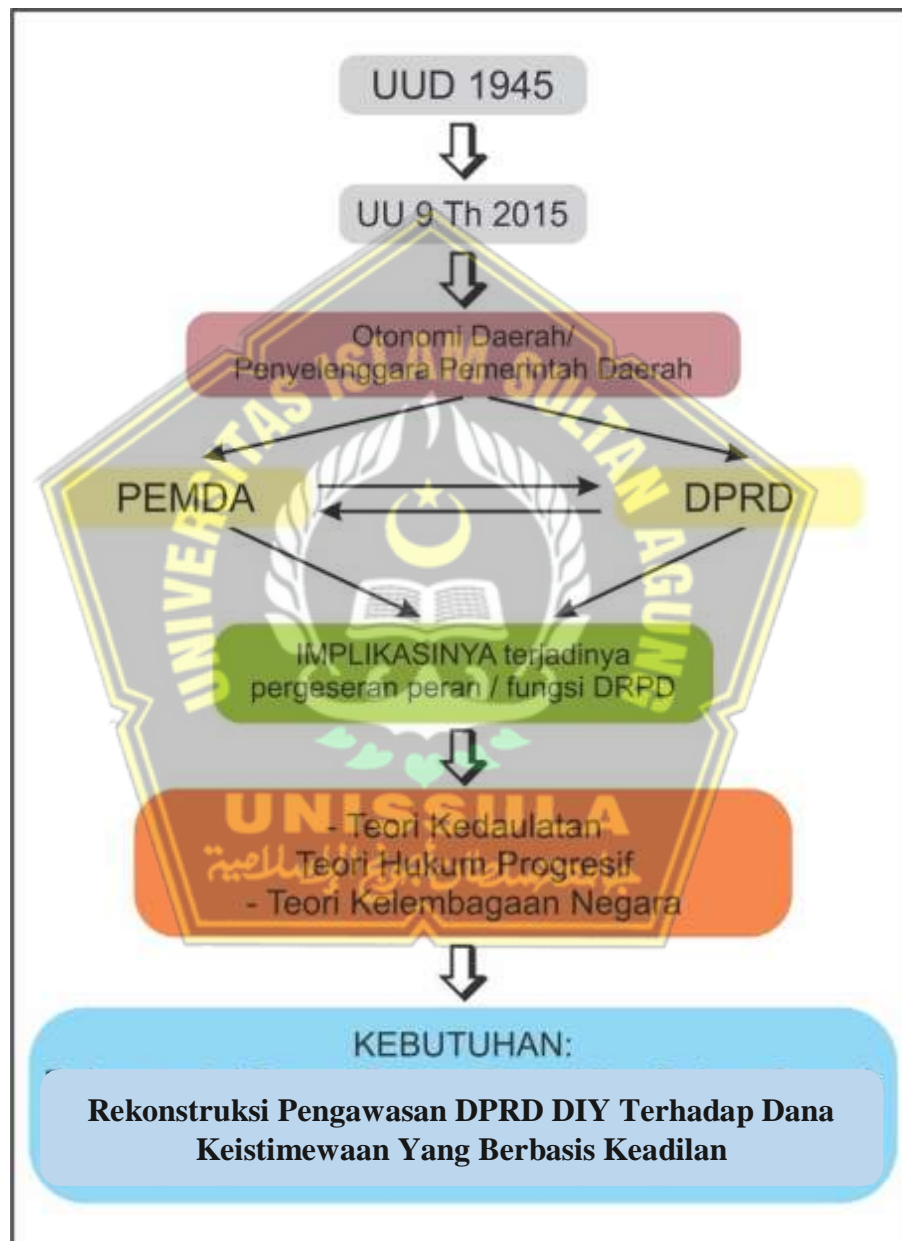
Fungsi lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan negara demokrasi ada tujuh macam yakni; fungsi legislasi, fungsi pengawasan, fungsi anggaran, fungsi rekrutmen politik, fungsi representasi dan komunikasi, fungsi pemilihan pejabat publik dan ratifikasi perjanjian internasional. Namun dari tujuh fungsi tersebut yang paling pokok ada

⁶ Ramdlon Naning 1982, *Aneka Asas Ilmu Negara*, Bina Ilmu, Jakarta, hal. 52.

⁷ Strong, C. F. 1966. *Modern Political Constitution; an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, hlm 194. London: Sidgwick & Jackson Limited.

tiga yakni fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.

G. Kerangka Pemikiran Disertasi



Bagan 1. Alur pemikiran munculnya kebutuhan rekonstruksi fungsi DPRD berdasarkan produk hukum yang ada, terutama undang-undang yang menaungi otonomi daerah..

H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Paradigma⁸ yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma konstruktivisme⁹, karena penelitian ini dimaksudkan untuk menghasilkan suatu pemikiran atau gagasan serta teori baru mengenai fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Demokratis Bersih dan Berwibawa.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan yakni pendekatan yuridis ketatanegaraan, pendekatan politis, dan pendekatan komparasi.

3. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang dilakukan adalah deskriptif analitis yaitu menggambarkan sesuatu keadaan hukum seperti apa adanya dengan

⁸ Paradigma yang dimaksud dalam studi ini adalah seperangkat keyakinan yang memandu Peneliti dalam memahami permasalahan penelitian ini, baik di aras ontologi, epistemologi, maupun metodologi. Pemahaman sederhana ini beranjak dari pengertian paradigma dari Margareth Masterman, bahwa paradigma merupakan keseluruhan asumsi umum, hukum-hukum, teknik-teknik dan prinsip-prinsip metafisika yang menuntun para ilmuwan dalam berolah ilmu. Seperti tertulis di; Kuhn, Thomas. 2000. *The Structure of Scientific Revolution*, Edisi Bahasa Indonesia. Bandung: Remaja Rosda Karya.; Wilardjo, Liek. 1990. *Realita dan Desiderata*. Yogyakarta: Duta Waca University Press.; serta Kleden, Ignas. 1987. *Sikap Ilmiah dan Kritik Kebudayaan*, hal 20. Jakarta: LP3ES.

⁹ Sejak abad pencerahan hingga era globalisasi terdapat empat paradigma ilmu pengetahuan yang dikembangkan oleh para ilmuwan, yaitu positivisme, post-positivisme, realisme (*critical theory*) dan konstruktivisme (*constructism*). Keempat paradigma dimaksudkan untuk menemukan hakikat realitas atau ilmu pengetahuan yang berkembang. Perbedaan dari keempat paradigma tersebut dapat dilihat dari cara pandang masing-masing terhadap realitas yang digunakan dan cara yang ditempuh untuk melakukan pengembangan penemuan ilmu pengetahuan. Khususnya pada tiga aspek yang ada di dalamnya, yakni aspek-aspek ontologis, epistemologis, dan metodologis, namun demikian, perlu dicatat bahwa beberapa paradigma kadang kala mempunyai cara pandang yang sama pada satu dari ketiga aspek tersebut. Seperti tertulis di; Salim, Agus. 2006. *Teori dan Paradigma: Penelitian Sosial Buku Sumber Untuk Penelitian Kualitatif*, hlm 68-72. Yogyakarta: Tiara Wacana.

paradigma studi konstruktivisme, kemudian dengan dituangkan dalam sebuah pembahasan yang logis, sistematis dan komprehensif.

4. Sumber Data, Jenis Data, dan Metode Pengumpulan Data

Sumber data pada penelitian ini adalah data primer dan sekunder

5. Metode Analisa Data

Dalam analisis data, Peneliti menggunakan metode kualitatif artinya semua data yang diperoleh dianalisis secara utuh sehingga terlihat adanya gambaran yang sistematis dan faktual. Dari hasil analisis dan interpretasi tersebut, Peneliti menarik kesimpulan untuk menjawab isu hukum tersebut. Analisa data diakhiri dengan memberikan saran mengenai apa yang seharusnya dilakukan terhadap isu hukum tersebut.

I. Orisinalitas Penelitian

Beberapa penelitian yang telah dilakukan berkenaan dengan “Rekonstruksi Nilai Keadilan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta”, namun dari masing-masing penelitian terdahulu memiliki pendalaman substansi berbeda satu sama lain sebagaimana yang tercantum di dalam disertasi ini.

J. Sistematika Penulisan Disertasi

Dalam rangka mengorganisasikan gagasan-gagasan pemikiran yang terhimpun dalam disertasi ini, sehingga menjadi sebuah tulisan ilmiah akademik yang sistematis, sistematika penulisannya disusun ke dalam 6 (enam) bab, yang masing-masing BAB berisikan sebagai berikut:



K. KONTRUKSI IDEAL PENGAWASAN DPRD DALAM PELAKSAAAN UNDANGUNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012

SEBELUM DIREKONSTRUKSI	KELEMAHAN PASAL	SETELAH DIREKONSTRUKSI
<p>Pasal 42 ayat 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan daerah Istimewa Yogyakarta : “Dana dalam rangka pelaksanaan Keistimewaan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas dan ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan pengajuan Pemerintah Daerah DIY”</p>	<p>1. pasal 1 ayat 7 UU Nomor 13 tahun 2012 : bahwa “Pemerintahan Daerah DIY adalah pemerintahan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dan urusan keistimewaan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah DIY dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY” Sebagai representasi rakyat dan dalam kedudukanya sebagai unsur penyelenggara pemerintahan DIY, DPRD mempunyai fungsi</p>	<p>Pasal 42 ayat 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan daerah Istimewa Yogyakarta : “Dana dalam rangka pelaksanaan Keistimewaan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas dan ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan pengajuan Pemerintah Daerah Bersama DPRD DIY”</p>

	<p>pengawasan terhadap pelaksanaan keistimewaan DIY</p> <p>2. Tugas Gubernur adalah memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan dan urusan Keistimewaan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD DIY (Pasal 10, Ayat 01, Poin b)</p> <p>3. Pasal 42 ayat 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tidak memberikan ruang bagi DPRD untuk melakukan pengawasan terhadap penyusunan perencanaan Dana Keistimewaan</p>	
<p>Bunyi klausula Pasal 2 ayat 5 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan daerah Istimewa Yogyakarta : “Gubernur melaporkan pelaksanaan kegiatan Keistimewaan</p>	<p>Dana keistimewaan adalah salah satu dari dana dekonsentrasi yang tercatat dalam pendapatan daerah pada Perda APBD DIY, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dalam sistem hukum Indonesia</p>	<p>Bunyi klausula Pasal 2 ayat 5 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan daerah Istimewa Yogyakarta : “Gubernur melaporkan pelaksanaan kegiatan</p>

<p>DIY kepada Pemerintah melalui Menteri pada setiap akhir tahun anggaran”</p>	<p>telah diatur dalam Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan Pasal 320, Pasal 321, Pasal 322, dan Pasal 323 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Pasal 194, Pasal 195, Pasal 196 dan Pasal 107 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.</p>	<p>Keistimewaan DIY sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.</p>
--	---	---

L. PENUTUP

4. Kesimpulan

Dari uraian sepanjang lima bab beserta bahasan khusus berupa analisis terhadap praktik pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah serta rekomendasinya, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut.

Pertama,

Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 BAB VII Bagian Keempat Paragraf 2, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta telah memiliki fungsi pengawasan disertai fungsi-fungsi turunannya. Berlakunya UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, telah mengakibatkan terjadinya disfungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD DIY khususnya terkait dengan perencanaan dana keistimewaan DIY sebagaimana diuraikan di dalam BAB VIII pasal 42 yang menjadi instrumen budgeting bagi penyelenggaraan lima kewenangan keistimewaan DIY yaitu :

- a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
- c. kebudayaan;
- d. pertanahan; dan
- e. tata ruang.

Kelemahan regulasi fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta kami sampaikan dengan uraian kronologi sebagai berikut :

- a. Pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan Keistimewaan DIY sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) dalam Anggaran Pendapatan dan

Belanja Negara sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan Negara

- b. Dana dalam rangka pelaksanaan Keistimewaan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas dan ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan pengajuan Pemerintah Daerah DIY.
- c. Keistimewaan sebagaimana dimaksud diperuntukkan bagi dan dikelola oleh Pemerintah Daerah DIY yang pengalokasian dan penyalurannya melalui mekanisme transfer (dana dekonsentrasi) ke daerah dan tercatat di dalam APBD DIY
- d. Salah satu tugas Gubernur yaitu memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan dan urusan Keistimewaan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD DIY (Pasal 10, Ayat 01, Poin b)
- e. Di dalam pasal 1 ayat 7 UU Nomor 13 tahun 2012 dinyatakan bahwa “Pemerintahan Daerah DIY adalah pemerintahan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dan urusan keistimewaan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah DIY dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY” Sebagai representasi rakyat dan dalam kedudukannya sebagai unsur penyelenggara

pemerintahan DIY, DPRD mempunyai fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan keistimewaan DIY

- f. Kementerian Keuangan bersama dengan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Kementerian Dalam Negeri, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terkait, dan Pemerintah Daerah DIY melakukan penilaian kelayakan program dan kegiatan atas usulan rencana kebutuhan Dana Keistimewaan. (PMK Nomor 17/3/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian Dan Penyaluran Dana Keistimewaan DIY)
- g. Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD berkewajiban menjamin terlaksananya tujuan pengaturan Keistimewaan DIY yaitu untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis dan kesejahteraan serta ketenteraman masyarakat DIY. Akan tetapi dari uraian kronologi tersebut tidak terdapat ruang bagi DPRD untuk melakukan pengawasan dan memastikan bahwa susunan perencanaan dana keistimewaan benar-benar didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat.

Kedua, Konstruksi ideal nilai keadilan fungsi pengawasan DPRD DIY dalam pelaksanaan pemerintahan DIY adalah dengan

merekonstruksi dua pasal di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan daerah Istimewa Yogyakarta yaitu :

- a. Bunyi klausula Pasal 42 ayat 2 : “Dana dalam rangka pelaksanaan Keistimewaan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas dan ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan pengajuan Pemerintah Daerah DIY.” menjadi “Dana dalam rangka pelaksanaan Keistimewaan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas dan ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan pengajuan Pemerintah Daerah Bersama DPRD DIY”
- b. Bunyi klausula Pasal 2 ayat 5 : “Gubernur melaporkan pelaksanaan kegiatan Keistimewaan DIY kepada Pemerintah melalui Menteri pada setiap akhir tahun anggaran” menjadi “Gubernur melaporkan pelaksanaan kegiatan Keistimewaan DIY sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Dana keistimewaan merupakan dana dekonsentrasi yang termuat di dalam Perda APBD DIY, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dalam sistem hukum Indonesia telah diatur dalam Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan Pasal 320, Pasal 321, Pasal 322, dan Pasal 323 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Pasal 194, Pasal

195, Pasal 196 dan Pasal 107 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Sebagai contoh bunyi Pasal 194 ayat (1) dinyatakan: *“Kepala Daerah menyampaikan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD dengan dilampiri laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan serta ikhtisar laporan Kinerja dan laporan keuangan BUMD paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir”*

5. Saran

Peneliti melihat temuan-temuan lapangan, melakukan analisis dan penarikan kesimpulan, sampai menemukan usulan atau saran-saran yang bisa digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam upaya perbaikan fungsi pengawasan DPRD DIY sebagai berikut.

Perbaikan dari implementasi undang-undang yang berhubungan dengan keistimewaan dapat dinilai membutuhkan peningkatan. Terutama dalam koridor fungsi pengawasan yang telah menjadi tugas utama ketika DPRD dibentuk. Perbaikan tersebut dapat diselaraskan dengan agenda program yang terbagi ke tiga jangka waktu, yaitu; pendek, menengah, dan panjang (RPJMD DIY).

Sistematika pengawasan sendiri, dapat terbagi menjadi dua pola karena status keistimewaan. Pertama, pola daerah istimewa. Kedua, pola umum sama seperti daerah-daerah lainnya yang tidak menyangang status istimewa.

Pada pola pengawasan daerah istimewa, DPRD DIY dapat berinisiatif untuk aktif mengajak serta membuka gerbang partisipasi pengawasan yang mengutamakan peran masyarakat umum, sebagai upaya evaluasi terhadap upaya mencapai tujuan ditetapkannya Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah istimewa. Setidaknya bentuk pengawasan dilengkapi dengan jadwalnya tersebut, dijadikan sebagai sebuah agenda kerja yang dapat dijalankan dengan segera.

Usulan atau saran yang kedua, adalah bagaimana DPRD DIY dapat menyusun sebuah tim yang bertugas sebagai satuan ahli dalam bidang pelaksanaan keistimewaan lengkap bersama parameter penilaiannya. Satuan ahli ini juga dapat bertugas sebagai kelompok yang aktif terjun ke masyarakat agar status istimewa dan tujuan yang hendak dicapainya, benar-benar terjadi secara kongkrit serta aktual di level masyarakat umum. Fungsi dari satuan ahli ini juga akan menghindarkan bagaimana status istimewa beserta kewenangan yang mengikutinya, hanya akan menjadi konsumsi elit tertentu.

SUMMARY

A. Background

Article 1 paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia states that the State of Indonesia is a Unitary State in the form of a Republic. In contrast to the federal state system, where states have the authority to govern their own regions, both legally and economically, the unitary state emphasizes the role of the central government as a manifestation of the existing sovereignty and unity values. In the Indonesian context, especially after the implementation of regional autonomy, now regions have limited authority to regulate and manage their own households without being separated from the frame of the unitary state.

This is supported by a statement in Article 18 paragraph (2) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia which explains that the Regional Government has the authority to regulate and manage government affairs on its own according to the principles of autonomy and assistance tasks in the system of the Unitary State of the Republic of Indonesia (NKRI). With the enactment of Law Number 9 of 2015 concerning Second Amendment to Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government, the regions are given the broadest possible autonomy and are directed to accelerate the realization of community welfare through improved services, empowerment, and community participation.

The aim of regional autonomy is essentially a manifestation of decentralization which has given the regions the authority to regulate and manage the governmental affairs given by the central government to the regions themselves, because the regional governments are more aware of the conditions and conditions in their regions.

As part of administering the government in the regions, the Regional People's Representative Council (DPRD) certainly determines the form and outcome of the ongoing regional government, including whether the government is democratic or not, as well as the success or failure of the government. This is of course influenced by the various roles that the DPRD is looking forward to playing.

However, the role of the DPRD in determining the form and outcome of government will also greatly depend on the pattern of relationships that exist between the DPRD and elements of government administrators in other regions, namely the regional head. The position of the DPRD can be superior or inferior. In the sense that DPRD can be under the regional head or vice versa. This position will affect the role played by the DPRD. As a result, the pattern of relations between DPRD and regional heads will affect the form and outcome of ongoing governance.

As a people's representative institution, the DPRD institution is a form of democratic governance. This is because democracy is basically a system of government which is held by the people, or at least the people are included in the discussion of government issues.

In essence, the main function of the legislature in the DPRD is the function of oversight and legislation. An additional function that is closely related to these two functions is the budget function (budget).

In fact, the rights and facilities of legislative members that have been guaranteed by this constitution are still not being optimally utilized. For this reason, they are required to empower themselves in their control role in order to create a clean and authoritative government as stated in Law Number 28 of 1999 concerning the Implementation of a State that is Clean and Free of Corruption, Collusion and Nepotism.

Of course, the above problems must receive attention and response from the Provincial DPRD of the Special Region of Yogyakarta as a form of supervision. However, in this supervisory function, the DPRD should have as strong an authority as the legislative and budgetary functions, where the supervisory function should be binding.

The DIY Privileges Law is used as a rule and legal basis for the implementation of asymmetric decentralization, namely the Privileges of DIY. Therefore, the supervision process carried out by the DIY DPRD as a government institution and the representation of the people of the Special Region of Yogyakarta is very important, because it is the main instrument, in addition to the community whose task is to oversee the implementation of the Yogyakarta Privileges Law properly and consistently.

The appointment of the Governor and Deputy Governor of Sultan Hamengku Buwono and Adipati Paku Alam to the throne, without being bound by a period of office or in the sense that his term of office is for life, is at the core of the special regulation of DIY, which in essence the main goal of privilege is the demand for public welfare. This goal will not be achieved if the institutional functions of the DIY DPRD as a supervisory agency cannot function properly.

This description aroused the interest of researchers to conduct research in the form of a dissertation with the title "**RECONSTRUCTION OF JUSTICE VALUE SUPERVISION FUNCTION OF THE REGIONAL REPRESENTATIVE COUNCIL (DPRD) YOGYAKARTA SPECIAL REGION**".

B. Problem Formulation

Based on the background explanation described above, the problems formulated are as follows:

1. Why is it that with a very strong juridical position, the Regional People's Representative Council of the Special Region of Yogyakarta (DIY) is still not optimally able to carry out its supervisory function to the Government of the Special Region of Yogyakarta?
2. What is the ideal construction of strengthening the supervisory function of the Regional People's Representative Council in the implementation of Law 13 of 2012 concerning the specialties of DIY?

C. Research Objectives

1. To study and analyze the effectiveness of the implementation of the supervisory function of the House of Representatives of the Special Region of Yogyakarta in the administration of government in the Special Region of Yogyakarta.
2. To analyze the ideal construction of strengthening the supervisory function of the DIY Regional People's Representative Council in the implementation of Law 13 of 2012 on the specialties of DIY.

D. Research Benefits

This research is expected to provide both theoretical and practical benefits

E. Dissertation Theory Framework

1. Theory of Justice

a. Definition of Justice

Justice comes from the word fair, according to the Indonesian Dictionary fair is not arbitrary, impartial, not one-sided. Fair mainly means that decisions and actions are based on objective norms.

b. Justice According to Philosophers

1) Aristotle's Theory of Justice

Aristotle in his work entitled *Ethics Nichomachea* explains his thoughts on justice. For Aristotle, virtue, namely obedience to the law (policy laws at that time, written and unwritten) was justice. In other words, justice is a virtue and it is general.

2) John Rawls Theory of Justice

According to John Rawls, justice is fairness (justice as fairness). This opinion of John Rawls is rooted in the social contract theory of Locke and Rousseau and the deontological teachings of Imanuel Kant. Some of his opinions regarding justice are as follows:

- a) This justice is also a result of a fair choice.
- b) Justice as fairness produces pure procedural justice.
- c) Two principles of justice. First, is the principle of greatest equal liberty.
- d) Second, the principle of both consists of two parts, namely the principle of difference (the difference principle) and the principle of fair equality of opportunity.

3) Thomas Hobbes' Theory of Justice

According to Thomas Hobbes, justice is an act that can be said to be fair if it is based on an agreed agreement.

c. Law and Justice

Law is closely related to justice, there is even an opinion that law must be combined with justice, so that it really means law, because the purpose of law is to achieve a sense of justice in society

2. Supervision Theory

a. Understanding of Supervision

According to Usman Effendi (2014: 138) states that supervision is the most essential management function, no matter how good a work activity is, it cannot be said to be successful.

b. Supervision Process

In carrying out supervisory activities, several stages or steps of the supervision are needed, according to Manullang (2008: 184) saying there are several monitoring processes:

- 1) Establishing measuring devices (standards)
- 2) Conducting assessments (evaluations)
- 3) Carrying out corrective actions (correctiveaction)

c. Supervision Function

According to Julina (2008: 72), the supervisory function is the identification of various factors that hinder activities, and taking corrective actions necessary to achieve goals. This function is needed to ensure that what has been planned and organized can run well.

3. Sovereignty Theory

Sovereignty has several technical definitions and definitions. Sovereignty can be understood as a force that legitimizes a government or a constitution; sovereignty can also be understood as a form of power owned by the state as a community institution; Sovereignty can also be understood as a mandate given by the general public to a single figure or government institution that is expected to be able to guarantee the fulfillment of common rights and welfare.

4. Progressive Legal Theory

The study of the relationship between political configuration and the character of legal products produces the thesis that every legal product is a reflection of the political configuration that gave birth to it. This means that every content of legal products will be largely determined by the vision of the dominant group (Ruler). Therefore, every effort to give birth to laws that are responsive/populistic must begin with democratization efforts in political life.

The great agenda of the idea of progressive law is to place humans at the center of all discussions about law

5. State Institutional Theory

To implement democratic principles, the presence of representative institutions in democratic countries cannot be avoided because of direct democracy as was the case in the city-states of Ancient Greece. can no longer be implemented, given the large population, the vast territory of a country which does not allow the people to gather in one place at the same time to discuss state issues which are then called representative democracy.

6. Representative Democracy Theory

Aristotle distinguishes three types of government based on the number of people who govern, namely monarchy, oligarchy and democracy. If democracy is the power of the people, then the monarchy is the power of one person, and the oligarchy is the power of the few people.

Meanwhile, in implementation, democracy can be classified based on the implementation of government based on the methods used, generally divided into two, namely:

- a. Direct democracy (directe democratie)
- b. Representative democracy (representative democratie)

The second classification requires that people's sovereignty be exercised by means of representation, or what is often called representative democracy or indirect democracy.

F. Dissertation Conceptual Framework

1. Representative System

Briefly, the representative system in the world can be grouped into two types, namely the one-room representative system (unicameral system) and the two-room representative system (bicameral system). The two chamber representation system in its development influenced other representative systems such as the tricameral or tetracameral systems.

2. Representative Institution

There are seven types of representative institutions in the constitutional system of a democratic country, namely; legislative function, supervisory function, budget function, political recruitment function, representation and communication function, election function for public officials and ratification of international treaties. However, of the seven functions, the most important are three, namely the legislative function, the supervisory function and the budget function.

G. Dissertation Framework

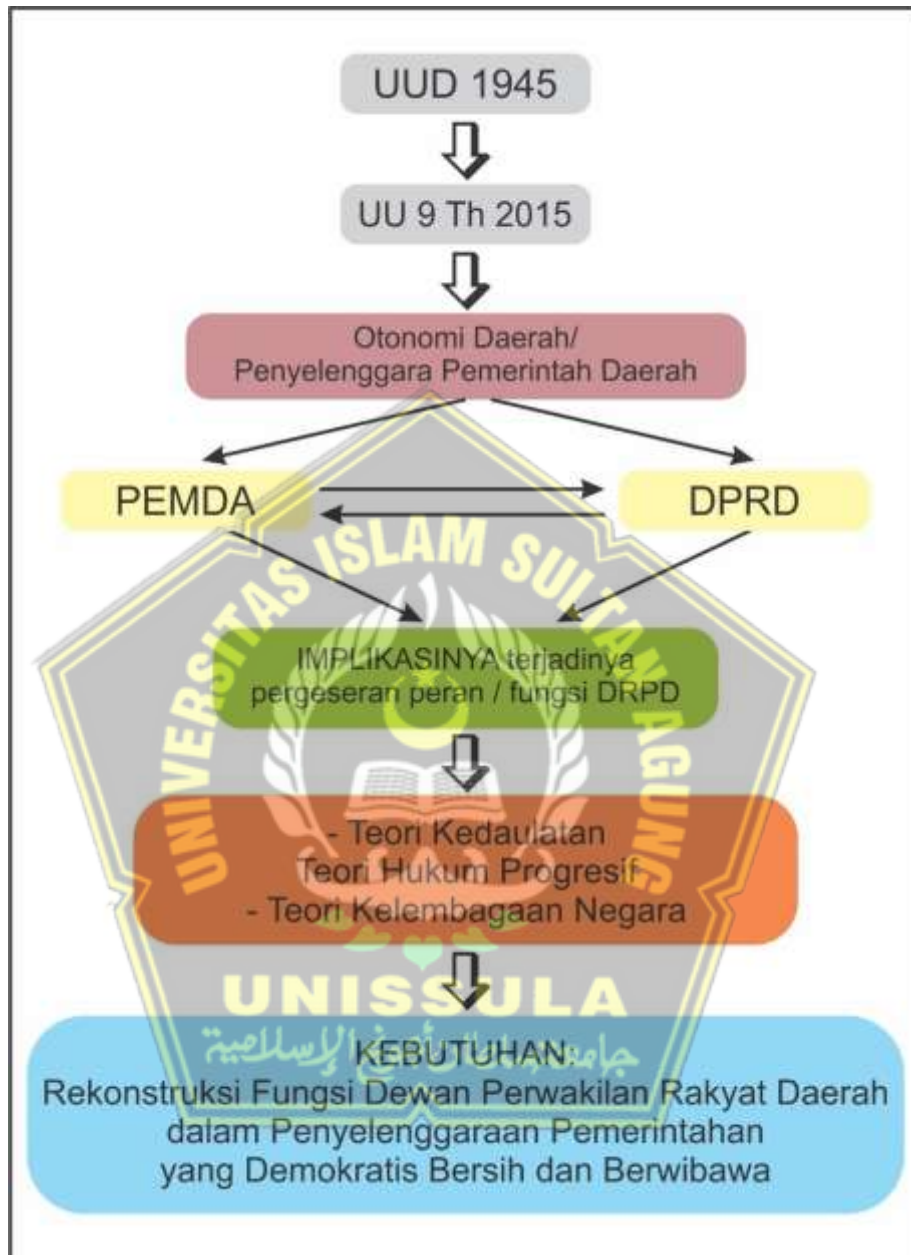


Figure 1. The flow of thought for the emergence of the need for the reconstruction of DPRD functions based on existing legal products, especially laws covering regional autonomy.

H. Research Methods

1. Research Paradigm

The Paradigm used in this research is the constructivism paradigm, because this research is intended to produce a new thought or idea as well as a theory regarding the function of the Regional People's Representative Council in the Administration of a Clean and Authorized Democratic Government.

2. Research Approach

This research uses three approaches, namely the juridical constitutional approach, the political approach, and the comparative approach.

3. Research Specifications

The specification of the research carried out is descriptive analytical, which describes a legal situation as it is with the constructivism study paradigm, then poured out in a logical, systematic and comprehensive discussion.

4. Data Sources, Data Types, and Data Collection Methods

Data sources in this study are primary and secondary data

5. Data Analysis Methods

In data analysis, the researcher uses qualitative methods meaning that all data obtained is analyzed in full so that there is a systematic and systematic picture. factual. From the results of the analysis and interpretation, the researcher draws conclusions to answer this legal issue. The data analysis concludes by providing advice on what should be done about this legal issue.

I. Originality of the Research

Several studies that have been carried out are related to "Reconstruction of the Judicial Value of the Supervisory Function of the Regional People's Representative Council (DPRD) of the Special Region of Yogyakarta", however, from each of the previous studies, it has a different depth of substance as stated in this dissertation.

J. Dissertation Writing Systematics

In order to organize the ideas collected in this dissertation, so that it becomes a systematic academic scientific writing, the writing is systematically organized into 6 (six) chapters, each of which contains the following CHAPTER:

K. Ideal Construction of DPRD Oversight in Implementing Law Number 13 of 2012

BEFORE RECONSTRUCTION	WEAKNESS ARTICLE	AFTER RECONSTRUCTION
<p>1. Article 42 paragraph 2 of Law Number 13 Year 2012 concerning Privileges of the Special Region of Yogyakarta: "Funds in the context of implementing the Privileges of DIY Regional Government as referred to in paragraph (1) shall be discussed and stipulated by the Government based on the submission of the DIY Regional Government"</p> <p>2. The clause of Article 2 paragraph 5 of Law Number 13 Year 2012 concerning the Privileges of the Special Region of Yogyakarta: "The Governor reports the implementation of Special DIY activities to the Government through the Minister. at the end of each fiscal year "</p>	<p>1. Article 1 paragraph 7 of Law Number 13 of 2012: that "DIY Regional Government is a regional government within the system of the Unitary State of the Republic of Indonesia based on the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia which administers government affairs and special affairs carried out by the DIY Regional Government and the House of Representatives. DIY Regional People "As a representative of the people and in their position as the governing element of the DIY government, the DPRD has a supervisory function on the implementation of the specialties of DIY</p> <p>2. The governor's task is to lead the administration of government affairs and Privileges based on statutory regulations and policies established with the DIY DPRD (Article 10, Paragraph 01, Point b)</p>	<p>1. Article 42 paragraph 2 Law Number 13 Year 2012 concerning the Privileges of the Special Region of Yogyakarta: "Funds in the framework of implementing the Privileges of the DIY Regional Government. as referred to in paragraph (1) is discussed and stipulated by the Government based on the proposal of the Regional Government with the DIY DPRD. "</p> <p>2. The clause of Article 2 paragraph 5 of Law Number 13 Year 2012 concerning the Privileges of the Special Region of Yogyakarta: "The Governor reports on the implementation of Special DIY activities in accordance with the prevailing laws and regulations".</p>

	<p>3. Article 42 paragraph 2 of Law Number 13 Year 2012 does not provide room for DPRD to supervise the preparation of the Privileges Fund planning</p>	
--	---	--

L. CLOSING

1. Conclusion

From the five-chapter description along with specific discussion in the form of an analysis of the practice of implementing Law Number 13 of 2012 concerning the Privileges of the Special Region of Yogyakarta and Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government and its recommendations, the following conclusions can be drawn.

First, based on Law Number 23 of 2014 CHAPTER VII Part Four Paragraph 2, the Regional People's Representative Council (DPRD) of the Special Region of Yogyakarta has a supervisory function along with its derivative functions. The enactment of Law Number 13 of 2012 concerning the privileges of the Special Region of Yogyakarta, has resulted in the dysfunction of supervision that is owned by the DIY DPRD, especially in relation to the planning of DIY special funds as described in CHAPTER VIII article 42 which is a budgeting instrument for the implementation of the five special powers of DIY as mandated in in article 7 paragraph 2, namely:

- a. procedures for filling out the positions, positions, duties and powers of the Governor and Deputy Governor;
- b. DIY Regional Government institutions;
- c. culture;
- d. land; and
- e. spatial.

We present the weaknesses of the regulation of the supervisory function of the Regional Representative Council (DPRD) of the Special Region of Yogyakarta Province in a chronological description as follows:

- a. The government provides funding in order to carry out the special affairs of DIY as referred to in Article 7 paragraph (2) in the State Revenue and Expenditure Budget according to DIY needs and the State's financial capacity.
- b. Funds in the framework of implementing the Privileges of the DIY Regional Government as referred to in paragraph (1) shall be discussed and stipulated by the Government based on the submission of the DIY Regional Government.

- c. Privileges as referred to are allocated and managed by the DIY Regional Government, which allocation and distribution is through the transfer mechanism (deconcentration funds) to the regions and recorded in the DIY APBD.
- d. One of the Governor's duties is to lead the administration of government affairs and Privileged affairs based on statutory regulations and policies established with the DIY DPRD (Article 10, Paragraph 01, Point b).
- e. In article 1 paragraph 7 of Law Number 13 of 2012 it is stated that "DIY Regional Government is a regional government within the system of the Unitary State of the Republic of Indonesia based on the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia which administers government affairs and special affairs carried out by the DIY Regional Government and DIY Regional People's Representative Council "As a people's representation and in its position as the governing element of the DIY government, the DPRD has a supervisory function on the implementation of the specialties of DIY.
- f. The Ministry of Finance together with the Ministry of National Development Planning / National Development Planning Agency, the Ministry of Home Affairs, related non-ministerial government ministries / agencies, and the Yogyakarta Regional Government conduct a feasibility assessment of programs and activities on the proposed Privileged Fund needs plan. (PMK Number 17 3 / PMK. 07/2017 concerning Procedures for Allocation and Distribution of Privileged Funds for DIY).
- g. As an element of regional government administration, the DPRD is obliged to guarantee the implementation of the objectives of regulating the Specialties of DIY, namely to create democratic governance and the welfare and peace of the people of Yogyakarta. However, from the chronological description, there is no room for the DPRD to supervise and ensure that the structure of the privilege fund planning is truly based on the values of local wisdom and pro-people.

Second, the ideal construction of the value of justice for the supervisory function of the DIY DPRD in the implementation of the DIY government is to reconstruct the two articles in Law Number 13 of 2012 concerning the Privileges of the Special Region of Yogyakarta, namely:

- a. Article 42 clause 2 reads: "Funds in the framework of implementing the Privileges of DIY Regional Government as referred to in paragraph (1) are discussed and determined by the Government based on the submission of the DIY Regional Government." become "Funds in the framework of implementing the Privileges of the DIY Regional Government as referred to in paragraph (1) shall be discussed and stipulated by the Government based on the submission of the Regional Government with the DIY DPRD"

- b. The clause in Article 2 paragraph 5 reads: "The Governor reports the implementation of Special DIY activities to the Government through the Minister at the end of each fiscal year" becomes "The Governor reports the implementation of Special DIY activities in accordance with the prevailing laws and regulations".

Privileged funds are deconcentrated funds contained in the Regional Regulation on the DIY Regional Budget, the responsibility for implementing the APBD in the Indonesian legal system has been regulated in Article 31 paragraph (1) of Law Number 17 of 2003 concerning State Finances, and Article 320, Article 321, Article 322, and Article 323 of Law Number 23 Year 2014 concerning Regional Government and Article 194, Article 195, Article 196 and Article 107 of Government Regulation Number 12 Year 2019 concerning Regional Financial Management.

As an example of the sound of Article 194 paragraph (1) states: "The Regional Head submits the draft regional regulation on accountability for the implementation of the Regional Budget to the DPRD with an attached financial report that has been audited by the Supreme Audit Agency as well as a summary of the BUMD's Performance report and financial report no later than 6 (six) months after the fiscal year ends"

2. Suggestions

Researchers look at field findings, conduct analysis and draw conclusions, until they find suggestions or suggestions that can be used as consideration in the effort to improve the supervision function of the DIY DPRD as follows.

The improvement of the implementation of the law related to privileges can be seen as requiring improvement. Especially in the corridor of the supervisory function which had become the main task when the DPRD was formed. These improvements can be aligned with the program agenda which is divided into three time periods, namely; short, medium, and long (RPJMD DIY).

The monitoring system itself can be divided into two patterns because of the privilege status. First, the special region pattern. Second, the general pattern is the same as other regions that do not have special status. In the special regional supervision pattern, the DIY DPRD can take the initiative to actively invite and open the gates of supervisory participation that prioritizes the role of the general public, as an effort to evaluate efforts to achieve the goal of establishing the Special Region of Yogyakarta as a special region. At least the form of supervision is complemented by the schedule, used as a work agenda that can be carried out immediately.

The second suggestion or suggestion is how the DIY DPRD can assemble a team that will serve as an expert unit in the field of implementing complete features along with its assessment parameters. This expert unit can also serve as a group that is actively involved in society so that the special status

and goals it is trying to achieve can actually happen in a concrete and actual manner at the level of the general public. The function of this expert unit will also avoid how special status and the authority that follows it will only become the consumption of certain elites.



KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kehadiran Allah SWT, atas limpahan rahmat, taufiq, hidayah, serta inayahNya sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi ini dengan judul:

REKONSTRUKSI PENGAWASAN DPRD DIY TERHADAP DANA KEISTIMEWAAN YANG BERBASIS KEADILAN,

penulisan disertasi ini sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (Unissula) Semarang.

Penulis sadar betul, dalam penyelesaian penulisan disertasi ini bukan pekerjaan mudah, akan tetapi memerlukan keuletan, kegigihan, kesabaran serta dedikasi yang tinggi. Dalam penulisan disertasi ini masih sangat jauh dari sempurna, bahkan banyak sekali kekurangannya, itu semua tiada lain karena keterbatasan penulis sebagai manusia yang tidak luput dari kesalahan dan kealpaan, oleh karena itu penulis dengan segala kerendahan hati, dan besar hati menerima segala kritik dan saran guna perbaikan dan penyempurnaan yang konstruktif dan lebih dari itu hasil penelitian disertasi ini dapat menjadi bahan penelitian bagi para peneliti lainnya.

Penulisan disertasi ini tidak terlepas dari usaha, bantuan, bimbingan, do'a dan dukungan bari berbagai pihak. Dalam kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terimakasih kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E.Akt. M.Hum., baik selaku Promotor maupun sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA).
2. Ibu Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, SH., M.Hum., baik selaku Co. Promotor maupun sebagai Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
3. Bapak dan Ibu Dosen Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, yang telah memberikan khasanah ilmu pengetahuan yang bermanfaat kepada penulis, Wabil Khusus :
 - a. Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum.
 - b. Prof. Dr. Jamal Wiwoho, S.H, M.Hum
 - c. Prof. Dr. Retno Mawarini, S.H, M.Hum
 - d. Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H, M.Hum
 - e. Dr. Hj. Siti RodhiyahDwi Istinah, S.H, M.H
4. Bapak dan Ibu Dosen Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang lain yang tidak bisa kita sebut satu persatu, yang telah memberikan khasanah ilmu pengetahuan yang bermanfaat kepada penulis.
5. Staf administrasi, tata usaha dan perpustakaan pada Fakultas Hukum Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, yang telah memberikan kemudahan serta memenuhi kebutuhan dalam rangka penyelesaian disertasi ini..

6. Saudara-saudara dan keluarga besar saya yang telah memberikan dukungan dan do'a sehingga disertasi ini dapat terselesaikan sesuai dengan rencana.

7. Rekan-rekan Angkatan 17 Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang,

serta semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah memberikan bantuan sehingga dapat terselesaikannya penyusunan disertasi ini. Atas segala bantuan, kerja sama yang telah diberikan dengan ikhlas kepada penulis selama menyelesaikan studi hingga rampungnya disertasi ini, tak ada kata yang dapat terucapkan selain terima kasih, semoga mendapatkan pahala yang setimpak dari Allah Swt, Amiiin.

Semarang,..... 2021



DAFTAR ISI

	halaman
HALAMAN JUDUL	<i>i</i>
HALAMAN PENGESAHAN UJIAN	<i>ii</i>
HALAMAN DEWAN PENGUJI UJIAN TERTUTUP	<i>iii</i>
PERNYATAAN ORISINALITAS	<i>iv</i>
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	<i>v</i>
ABSTRAK	<i>vi</i>
ABSTRACT	<i>vii</i>
RINGKASAN	<i>viii</i>
SUMMARY	<i>xliii</i>
KATA PENGANTAR	<i>xlvi</i>
DAFTAR ISI	<i>xl ix</i>
DAFTAR TABEL	<i>xl ix</i>
DAFTAR GAMBAR	<i>xl x</i>
BAB I PENDAHULUAN	<i>2</i>
A. Latar Belakang	<i>2</i>
B. Perumusan Masalah	<i>222</i>
C. Tujuan Penelitian.....	<i>222</i>
D. Manfaat Penelitian	<i>233</i>
E. Kerangka Teori Disertasi	<i>24</i>
1. Teori Keadilan.....	<i>24</i>
2. Teori Pengawasan	<i>31</i>
3. Teori Kedaulatan.....	<i>36</i>
4. Teori Hukum Progresif	<i>47</i>
5. Teori Kelembagaan Negara	<i>57</i>
6. Teori Demokrasi Perwakilan	<i>69</i>
F. Kerangka Konseptual Disertasi.....	<i>72</i>
1. Sistem Perwakilan.....	<i>72</i>
2. Lembaga Perwakilan.....	<i>80</i>
G. Kerangka Pemikiran Disertasi.....	<i>98</i>
H. Metode Penelitian.....	<i>98</i>

1. Paradigma Penelitian.....	99
2. Pendekatan Penelitian	100
3. Spesifikasi Penelitian	101
4. Sumber Data, Jenis Data, dan Metode Pengumpulan Data.....	102
5. Metode Analisa Data.....	104
I. Orisinalitas Penelitian	105
J. Sistematika Penulisan Disertasi	108
BAB II TELAAH PUSTAKA.....	110
A. Pemerintahan DIY dalam Kerangka Hukum Nasional	110
1. DIY Pra Undang-Undang Keistimewaan.....	111
2. Undang-Undang Keistimewaan	119
B. Tugas dan Fungsi Pengawasan DPRD dalam Lingkup Pemerintahan DIY.....	126
C. Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintah DIY	128
1. Pengawasan Apriori	130
2. Pengawas Aposteriori	146
D. Kewenangan DIY Sebagai Daerah Otonomi Khusus dalam Lingkup NKRI	147
BAB III KEDUDUKAN DAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD DIY	152
A. Kedudukan dan Fungsi DPRD Berdasarkan Perundangan yang Berlaku	152
B. Perkembangan Perubahan Kedudukan dan Fungsi DPRD	157
C. Analisis Komparasi tentang Kedudukan dan Fungsi DPRD DIY dengan Daerah Lain	187
BAB IV UPAYA OPTIMALISASI FUNGSI PENGAWASAN DPRD DALAM KEWENANGAN KEISTIMEWAAN DIY	
A. Kewenangan Keistimewaan DIY Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012	160
B. Kedudukan dan Fungsi DPRD DIY dalam Kerangka Keistimewaan DIY	161

C. Fakta Empirik Pelaksanaan Tugas dan Fungsi DPRD DIY dalam Urusan Keistimewaan	163
D. Upaya-Upaya Harmonisasi Fungsi Pengawasan DPRD DIY dalam Urusan Keistimewaan.....	183

**BAB V. KONTRUKSI IDEAL PENGAWASAN DPRD DALAM PELAKSAAAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012**

A. Telaah Hukum Positif Terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 yang Relevan.....	189
B. Analisis Peraturan Perundangan Terkait	192
1. Pengawasan DPRD menurut UU No. 5 Tahun 1974	192
2. Pengawasan DPRD menurut UU No. 22 tahun 1999	206
3. Pengawasan DPRD menurut UU No. 32 Tahun 2004	271
C. Terkait fungsi pengawasan yang dijalankan pada pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terhubung dengan Penyelenggaraan Kewenangan Pemerintah Daerah.....	304
1. Jalannya pengawasan oleh panitia khusus rancangan keputusan DPRD DIY mengenai Pengawasan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012.....	304
2. Masalah yang dihadapi DPRD DIY ketika melakukan pengawasan keistimewaan	313
3. Langkah awal penguatan fungsi pengawasan DPRD DIY	316
D. Pokok-Pokok Pikiran yang Perlu Dilakukan Rekonstruksi Atas Pasal-Pasal Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012	326
E. Implikasi Strategis Terhadap Usulan Rekonstruksi Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2012.....	335

BAB VI PENUTUP.....	331
A. Kesimpulan	331
B. Saran.....	332

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

TABEL 1. PENELITIAN-PENELITIAN YANG PERNAH DILAKUKAN SEBELUMNYA	108
TABEL 2. KOMPARASI FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT BERDASARKAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA, INGGRIS, BELANDA, DAN ARAB SAUDI.....	189
TABEL 3. KOMPOSISI SUSUNAN PERSONALIA PANITIA KHUSUS.....	174
TABEL 4. KONSTRUKSI PASAL BERMASALAH TERKAIT FUNGSI DPRD DI DIY....	286
TABEL 5. REKOMENDASI PANSUS BA 15 TAHUN 2018.....	300
TABEL 6. PENINDAKLANJUTAN PEMERINTAH DAERAH DIY TERHADAP REKOMENDASI DARI DPRD DIY.....	311
TABEL 7. KETERLIBATAN DPRD DIY DALAM TAHAPAN TERKAIT APBD DIY DAN DANA ISTIMEWA.....	314
TABEL 8. REKONSTRUKSI NORMA HUKUM UUK.....	330





DAFTAR GAMBAR

- BAGAN 1 ALUR PEMIKIRAN MUNCULNYA KEBUTUHAN REKONSTRUKSI FUNGSI
DRPD BERDASARKAN PRODUK HUKUM YANG ADA, TERUTAMA
UNDANG-UNDANG YANG MENAUNGI OTONOMI DAERAH.....98
- BAGAN 2. DASAR HUKUM PENGAWASAN DPRD DIY TERKAIT APBD. 167







BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik. Berbeda dengan sistem negara federasi, dimana negara bagian memiliki otoritas untuk mengatur daerahnya sendiri baik secara hukum ataupun ekonomi, negara kesatuan memberikan penekanan pada peran pemerintah pusat sebagai manifestasi dari kedaulatan dan nilai kesatuan yang ada. Dalam konteks Indonesia, terlebih setelah diberlakukannya otonomi daerah, kini daerah mempunyai kewenangan terbatas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa lepas dari bingkai negara kesatuan.

Hal tersebut didukung dengan pernyataan dalam Pasal 18 ayat (2)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu Negara tidak hanya terdapat di pusat pemerintahan saja. Pemerintah pusat memberikan wewenangnya kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, maka daerah diberikan otonomi yang seluas-luasnya dan diarahkan

untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Daerah, sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang bersifat otonom, berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sendiri sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya, maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk Peraturan Daerah maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Tujuan otonomi daerah pada hakikatnya adalah perwujudan desentralisasi yang telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat

kepada daerah¹⁰, alasannya bahwa pemerintah daerah yang lebih mengetahui keadaan dan kondisi di daerahnya. Dengan adanya kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, maka mengharuskan pemerintahan di daerah membentuk beberapa regulasi dalam upaya melaksanakan roda pemerintahan di daerah yaitu dengan melahirkan peraturan daerah (perda) yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi daerah.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia¹¹. Sedangkan DPRD adalah unsur pemerintah daerah yang susunannya mencerminkan perwakilan seluruh rakyat daerah dan komposisi serta anggotanya yang telah diambil sumpah/janji serta dilantik dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden sesuai dengan hasil pemilu maupun pengangkatan¹².

Sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan di daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tentu turut menentukan bentuk dan hasil pemerintahan daerah yang berlangsung, termasuk demokratis atau tidak pemerintahan tersebut, serta berhasil atau tidaknya pemerintahan tersebut.

¹⁰ Kumolo, Tjahjo., dkk. 2017. *Nawa Cita untuk Kesejahteraan Rakyat Indonesia Integrasi Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah*, hlm 17. Jakarta: Kompas Media Nusantara.

¹¹ Syarifin, Pipin., dan Jubaedah, Dedah. 2012. *Ilmu Perundang-undangan*, hlm 66. Bandung: Pustaka Setia.

¹² Sunarno, Siswanto. 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, hlm 66. Jakarta: Sinar Grafika.

Hal tersebut tentunya dipengaruhi oleh berbagai peran yang nantinya akan dijalankan oleh DPRD.

Namun demikian, peran DPRD dalam turut menentukan bentuk dan hasil pemerintahan juga akan sangat bergantung dengan pola hubungan yang terjalin antara DPRD dengan unsur penyelenggara pemerintahan di daerah lainnya, yaitu kepala daerah. Kedudukan DPRD dapat bersifat superior maupun inferior. Dalam artian DPRD dapat berada di bawah kepala daerah ataupun sebaliknya. Kedudukan ini akan mempengaruhi peran yang dijalankan DPRD. Sebagai dampaknya, pola hubungan antara DPRD dengan kepala daerah akan mempengaruhi bentuk dan hasil pemerintahan yang berlangsung.

Menurut sejarah ketatanegaraan Indonesia, kedudukan DPRD dalam artian pola hubungannya dengan kepala daerah mengalami beberapa kali pergantian pola. Pada kurun waktu tertentu DPRD sejajar dengan kepala daerah, sehingga keduanya dapat bermitra dengan baik, namun pada kurun waktu yang lain DPRD berada di bawah dominasi kepala daerah, dan malah sempat diintegrasikan sebagai lembaga pemerintah daerah itu sendiri.

Secara etimologis, istilah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah jelas mengandung maksud sebagai lembaga yang mewakili rakyat di dalam pemerintahan. Keberadaan rakyat dengan demikian terwakili oleh orang-orang yang menjadi anggota DPRD.

Apabila ditelaah lebih jauh, pemaknaan DPRD dari segi namanya itu jelas terasa sempit. Sebab, selain sebagai lembaga perwakilan rakyat, DPRD juga

merupakan lembaga legislatif daerah, sekaligus juga lembaga atau perpanjangan partai politik. Sebagai lembaga legislatif daerah, DPRD berkedudukan sebagai lembaga pembentukan peraturan daerah (perda) bersama-sama dengan kepala daerah. Dalam hal ini, DPRD memiliki karakter kedudukan yang tidak mandiri, karena dijalankan secara bersama-sama antara lembaga legislatif daerah dan lembaga eksekutif daerah. Tanpa adanya unsur eksekutif daerah, maka fungsi DPRD sebagai lembaga pembentuk perda tidak akan pernah ada dan diakui dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan yang telah diatur oleh konstitusi maupun peraturan perundang-undangan. Fungsi legislasi DPRD baru konkrit ada jika dilakukan bersama-sama dengan kepala daerah.

Sebagai lembaga perwakilan rakyat, kelembagaan DPRD merupakan wujud dari pemerintahan yang demokratis. Hal ini dikarenakan demokrasi itu pada dasarnya merupakan sistem pemerintahan yang dipegang oleh rakyat, atau setidaknya rakyat diikutsertakan di dalam pembicaraan masalah-masalah pemerintahan¹³. Melalui DPRD inilah rakyat dapat terwakili keberadaannya di dalam penyelenggaraan pemerintahan. Di dalam kajian demokrasi, model perwakilan rakyat dalam suatu lembaga seperti DPRD ini merupakan perwujudan dari demokrasi tidak langsung¹⁴.

¹³ Meskipun pelaksanaan demokrasi berbeda-beda sebagai akibat perkembangan zaman, namun asas dari demokrasi tetaplah sebagai pemerintahan yang dipegang oleh rakyat atau paling tidak pemerintahan yang melibatkan rakyat. Sebagaimana yang tertulis di; Joeniarto. 1984. *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, hlm 22. Jakarta: Bina Aksara.

¹⁴ Demokrasi tidak langsung ini merupakan perkembangan dari pelaksanaan demokrasi langsung. Dalam suatu demokrasi langsung keberadaan rakyat tidak diwakili, melainkan turut aktif atau terlibat secara keseluruhan. Model semacam ini (hanya) pernah berlangsung pada pemerintahan negara kota (Yunani Kuno), dikarenakan jumlah rakyatnya yang masih sedikit sehingga memungkinkan untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik secara keseluruhan.

Selain sebagai lembaga legislatif daerah dan perwakilan rakyat, DPRD juga adalah alat perpanjangan partai politik. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari pilihan bahwa orang-orang yang dapat menjadi anggota DPRD, sekalipun dipilih oleh rakyat, harus berasal dari partai politik.

Pada hakikatnya, fungsi utama legislatif pada DPRD adalah fungsi pengawasan dan legislasi. Fungsi tambahan yang terkait erat dengan kedua fungsi itu adalah fungsi anggaran (budget). Dalam pelaksanaan kedua fungsi utama di bidang pengawasan dan legislasi tersebut, kedudukan legislatif ini sangat kuat. Instrumen yang dapat digunakan oleh parlemen untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan secara efektif adalah (a) hak budget, (b) hak interpelasi, (c) hak angket, (d) hak usul resolusi, (e) hak konfirmasi ataupun hak memilih calon pejabat tertentu. Selain hak yang bersifat kelembagaan, setiap individu anggota legislatif juga dijamin haknya untuk bertanya dan mengajukan usul pendapat serta hak lain seperti Hak Imunitas dan Protokol sebagaimana yang tertuang di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2005 tentang kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan anggota dewan perwakilan rakyat daerah. Semua hak itu penting sebagai instrumen yang dapat dipakai dalam menjalankan fungsi pengawasan politik terhadap jalannya pemerintahan oleh DPRD.

Pada faktanya, hak dan fasilitas anggota legislatif yang telah dijamin oleh

Perkembangan masyarakat dan pertambahan jumlah penduduk kemudian menyebabkan pengambilan keputusan politik secara keseluruhan menjadi sulit diterapkan, sehingga munculah model demokrasi perwakilan ataupun demokrasi tidak langsung. Sebagaimana yang tertulis di; Suwarno, P.J. 1999. *Tata Negara Baru, Sistem Pemerintahan yang Demokratis dan Konstitusional*, hlm 50. Yogyakarta: Kanisius; Budiardjo, Miriam. 1979. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hlm 50. Jakarta: Penerbit Gramedia.

konstitusi ini masih belum dimanfaatkan secara optimal. Untuk itulah mereka dituntut memberdayakan diri dalam peran kontrolnya agar terwujud pemerintahan yang bersih dan berwibawa sebagaimana yang tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme. Tentunya dalam hal ini tetap harus sesuai dengan berbagai ketentuan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang ada. Kata kunci dalam pengawasan terhadap aparatur daerah ini, yaitu pada optimalisasi fungsi dan kinerja aparatur DPRD.

Untuk mengoptimalkan kinerjanya itu, DPRD sebenarnya cukup mengacu kepada indikator konsep Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dan Pemerintahan yang Bersih, seperti telah dibuktikan oleh pemerintahan Belanda 1946 ketika membentuk komisi yang dipimpin oleh De Monchy¹⁵ atau memperhatikan anjuran dari Komisi Sosial Ekonomi PBB untuk Asia¹⁶ yang memformulasi sembilan karakteristik suatu good governance yaitu; pertama, Participation, kedua, Rule of Law, ketiga Transparency, keempat Responsiveness, kelima Consensus orientation, keenam, Equity, ketujuh, Efficiency and effectiveness, kedelapan, Accountability, dan yang terakhir, Strategic and Vision. Untuk Komisi De Monchy, bertugas memikirkan dan meneliti beberapa alternatif tentang perlindungan hukum bagi rakyat (veerhoogde rechtsbescherming) untuk meningkatkan perlindungan hukum

¹⁵ Salim, Amrullah. 1994. *Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945*, dalam Paulus Effendi Lotulung, Himpunan Makalah, hlm 127-128. Bandung: Citra Aditya Bhakti.

¹⁶ World Bank. 1997. *World Development Report - The State Changing World Washington DC*. World Bank.

bagi rakyat dari tindakan administratif yang sewenang-wenang. Kendati dalam laporan komisi ini kemudian mengundang ketidaksenangan pemerintah yang disusul dengan pembubaran lembaga ini, namun pada akhirnya berbagai putusan hakim Belanda dalam perkara administrasi selalu menggunakan hasil penulisan De Monchy sebagai rujukan. Akhirnya berbagai kekhawatiran dan keberatan atas rekomendasi De Monchy hilang, bahkan pemerintah menerima rekomendasi itu yang kemudian diakomodasi dalam perundang-undangan Belanda¹⁷.

Pemahaman mengenai Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik tidak hanya dapat dilihat dari segi kebahasaan saja namun juga dari segi sejarahnya, karena asas ini lahir dari sejarah juga. Dengan bersandar pada kedua konteks ini, Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dapat dipahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan dasar dan tatacara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang layak, yang dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan menjadi baik, sopan, adil, terhormat, bebas dari kedzaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang, dan tindakan sewenang-wenang¹⁸.

Definisi Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik menurut hasil penelitian Jazim Hamidi, antara lain:

- a. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum Administrasi Negara;

¹⁷ Marbun, S.F., dkk. 2001. *Dalam Dimensi-dimensi Hukum Administrasi Negara*, hlm 34. Yogyakarta: UII Press.

¹⁸ H.R., Ridwan. 2008. *Hukum Administrasi Negara*, hlm 247. Jakarta: Rajawali Pers.

- b. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak berfungsi sebagai pegangan bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan atau *beschikking*) dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat.
- c. Sebagian besar dari Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat.
- d. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpencair dalam berbagai peraturan hukum positif¹⁹.

H.D. van Wijk dan Willem Konijnenbelt menyatakan bahwa:

*"Bestuursorganen zijn - aangenomen dat ze bevoegd zijn een bepaald handeling te verrichten - bij hun handelen niet alleen gebonden aan wettelijke regels, aan het geschreven recht; daarnaast moeten zij het ongeschreven recht in acht nemen. He! ongeschreven recht, dat wil zeggen vooral de algemene beginselen van behoorlijk bestuur"*²⁰. (Organ-organ pemerintahan yang menerima wewenang untuk melakukan tindakan tertentu menjalankan tindakannya tidak hanya terikat pada peraturan perundang-undangan; hukum tertulis. Di samping itu, organ-organ pemerintahan harus memperhatikan juga hukum tidak tertulis, yaitu asas-asas umum pemerintahan yang layak).

Dari uraian ini, jelas bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat mengukur dan menjadi indikator bagi DPRD dalam mengawasi eksekutif, dalam hal ini pemerintah, apakah telah menjalankan fungsinya secara layak dan bersih atau tidak.

Hasil amandemen UUD 1945 menunjukkan, bahwa terdapat pembatasan

¹⁹ Sinamo, Nomensen. 2010. *Hukum Administrasi Negara*, hlm 142. Jakarta: Jala Permata Aksara.

²⁰ Wijk, H.D. van., Konijnenbelt, Willem. 1995. *Hoofdstukken van Administratief Recht*, hlm 41. Vuga's Gravenhage.

terhadap kewenangan eksekutif dan juga pemberdayaan terhadap lembaga legislatif. Dari hasil amandemen itu makin memperkokoh asas-asas di atas untuk dipergunakan. Amandemen tersebut cenderung menunjukkan bahwa peranan DPR akan semakin menguat. Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, maka amandemen UUD 1945 itu pun akan berpengaruh pada wewenang atau fungsi badan legislatif di tingkat daerah (DPRD). Hal ini semakin menunjukkan bahwa saat ini UUD 1945 tidak lagi terkesan executive heavy, melainkan bergeser ke arah checks and balances yang menghasilkan keseimbangan wewenang antar lembaga negara.

Perubahan tersebut membawa implikasi pula pada tugas dan wewenang lembaga legislatif di Pusat dalam hal ini DPR, dan terutama fungsi DPRD di daerah²¹ sehingga mereka tidak boleh lagi hanya berfungsi sebagai "stempel karet" (rubber stamp) dari berbagai keinginan eksekutif. DPRD harus mampu melaksanakan fungsinya sebagai lembaga yang mengawasi jalannya pemerintahan dan lembaga pembuat peraturan perundang-undangan. Selain itu, DPRD juga harus mampu menampung dan mengaktualisasikan aspirasi masyarakat daerahnya. Sayangnya, dalam banyak kasus, anggota DPRD Kabupaten/Kota sebagian adalah politisi baru, yang belum kenal betul medan, strategi, serta taktik berpolitik. Berhadapan dengan birokrat yang sangat matang dengan pengetahuan dan pengalaman luas setelah berkarier belasan

²¹ Pada era Orde Baru DPRD merupakan bagian dari pemerintahan daerah, kala itu DPRD hanya berfungsi sebagai stempel karet (*rubber stamp*) dari eksekutif. Saat ini dengan UU Pemerintahan Daerah DPRD merupakan "mitra sejajar" dengan paradigma optimalisasi fungsi DPRD di antaranya menjalankan fungsi anggaran dan pengawasan. Sebagaimana yang tertulis di: Warsistiono, Sadu. 2001. *Etika Hubungan Legislatif-Eksekutif Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah*, diedit oleh Riyadi, Ondo., hlm 112. Bandung: Pusat Kajian Pemerintah STPDN.

bahkan berpuluh-puluh tahun, menyebabkan banyak anggota legislatif "demam panggung" dan hanya menjadi "mainan" para birokrat itu. Terlihat betapa rekrutmen politik justru menjadi sangat penting, karena bagaimana pun anggota legislatif harus memiliki standar kualitas tertentu agar mereka tidak terjebak oleh permainan yang mereka ciptakan sendiri.

Setelah pemberlakuan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah kemudian diperkuat pula dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota menjadi Undang-Undang. Pergantian Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah tersebut juga mengakibatkan perubahan pada kebijakan, di mana pemerintah daerah diberi kesempatan yang luas untuk menggali potensi dan sumber daya yang ada di daerahnya. Tentu saja tujuannya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat di daerah tersebut. Hal ini tentu sangat mempengaruhi kinerja lembaga-lembaga yang ada di daerah, khususnya lembaga eksekutif maupun legislatif (DPRD).

Dalam kaitannya dengan fungsi legislatif berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, maka muncul satu pertanyaan kritis, yaitu apakah DPRD akan lebih berfungsi dalam membentuk berbagai peraturan daerah yang berpihak pada kepentingan rakyat daerahnya?

Mungkinkah DPRD berada di jalan yang tepat (on the track) berkaitan dengan berbagai bentuk kegiatan pemerintahan daerah dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerahnya? Pada sisi lain, lembaga eksekutif pun akan mempunyai kewenangan untuk menggali potensi dan sumber daya alam yang ada dengan lebih bebas dan tidak bergantung pada pemerintahan pusat. Akan tetapi, dapatkah lembaga eksekutif ini dikontrol, diawasi, dan didorong menjadi lurus oleh DPRD? Pertanyaan-pertanyaan ini diajukan mengingat pada masa Orde Baru telah terjadi ketimpangan yang tajam antara fungsi DPRD sebagai lembaga pembawa aspirasi atau kepentingan rakyat dan kewenangan eksekutif sebagai lembaga pelayan kepentingan rakyat.

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah membawa berbagai konsekuensi yang tidak saja pada pola hubungan antara kekuasaan pemerintah pusat dan daerah, tetapi juga telah mengakibatkan terjadinya pergeseran peran atau fungsi DPRD. Semula DPRD sebagai bagian dari eksekutif di tingkat daerah, lalu menjadi sebuah lembaga yang terpisah dengan lembaga eksekutif daerah. Bila keterpisahan itu bermakna sebagai independensi, maka masih ada persoalan yang sangat penting untuk diajukan kepada DPRD yang terkait dengan kapasitas, keahlian, integritas, moral, dan sikap kritis anggotanya. Akhirnya, kembali juga kepada pola rekrutmen partai politik. Rekrutmen anggota oleh partai politik di sini, mestinya lebih ketat dan terukur sebagai persyaratan untuk dapat menjadi anggota, sehingga kualitasnya memenuhi standar sebagaimana

layaknya kualitas seorang legislator.

Tugas dan wewenang DPRD ini pada hakikatnya merupakan kekuasaan (locus of sovereignty and coercion) yang dimiliki oleh DPRD yang dijamin konstitusi. Berdasarkan tugas dan wewenang tersebut, maka lahirlah fungsi DPRD yang pada pokoknya ada 3 (tiga) macam tertuang dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota antara lain:

- a. Fungsi pertama *legislating*, yaitu fungsi pembuatan peraturan perundang-undangan yang berupa peraturan daerah (Perda).
- b. Fungsi kedua adalah fungsi *budgetting*, yaitu rancangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang diusulkan Kepala Daerah kepada DPRD untuk selanjutnya akan menjadi sebuah Peraturan Daerah.
- c. Fungsi ketiga *controlling*, yaitu fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan, pemerintahan, dan pelaksanaan Perda-perda yang dilakukan oleh Kepala Daerah.

Seluruh fungsi DPRD itu dapat dijalankan dengan optimal bila DPRD diisi oleh anggota yang mempunyai tingkat profesionalisme yang tinggi sebab DPRD dalam menjalankan fungsi optimalnya tergantung sepenuhnya pada anggota-anggotanya. Ukuran sikap profesionalisme dari anggota DPRD adalah anggota yang mengetahui, mengerti, serta dapat melaksanakan tugas dan kewenangannya dengan penuh tanggung jawab dalam arti dapat melakukan tugas dan kewenangannya sebaik mungkin dengan menggunakan

segala daya dan upaya yang dimilikinya.

Komposisi keanggotaan DPRD yang sangat majemuk menuntut adanya sebuah sikap profesional seperti kapasitas intelektual dan moral para anggota DPRD. Tanpa adanya sikap profesional itu, maka fungsi DPRD tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Dalam kurun waktu satu dasawarsa terakhir khususnya sejak pelaksanaan pemilu menggunakan sistem proposional terbuka, dimana keterpilihan anggota DPRD ditentukan oleh suara terbanyak, secara perlahan telah terjadi pergeseran orientasi dalam pelaksanaan fungsi oleh anggota DPRD, sebagaimana diatur di dalam Pasal 96 ayat 3 UU 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah bahwa "Dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD provinsi menjangring aspirasi masyarakat." Pelaksanaan penjangringan aspirasi masyarakat dimaknai dengan aktualisasi diri anggota DPRD di tengah-tengah masyarakat dengan berlomba-lomba menyalurkan program-program kegiatan sebagaimana tercantum di dalam Perda APBD untuk investasi dan kapitalisasi politik anggota DPRD dalam rangka membangun elektabilitas menuju siklus pemilu lima tahunan. Pelaksanaan penjangringan aspirasi sebagaimana dimaksud direncanakan dengan pembicaraan antara DPRD dengan pemerintah daerah untuk menyepakati besaran dana aspirasi anggota DPRD pada saat penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang kelak dijadikan sebagai dasar penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) APBD. Dengan dana aspirasi ini kemudian anggota DPRD menindaklanjuti dokumen aspirasi yang

telah dan akan dijamin oleh masyarakat.

Pola tersebut memudahkan anggota DPRD dalam menjalankan fungsi penjangkauan aspirasi masyarakat meskipun kadang besaran dana aspirasinya

tidak berimbang dengan nilai dan asas keterwakilan mereka sebagai representasi rakyat, karena akumulasi jumlah besaran dana aspirasi yang disepakati dan ditetapkan tidak lebih dari 10% belanja APBD. Selain itu, pola ini membuat anggota DPRD terfokus pada perencanaan dan realisasi dari dana aspirasi tersebut dan menggeser konsentrasi pelaksanaan fungsi pokok

DPRD yaitu legislasi, budgeting dan pengawasan sebagaimana diatur di dalam Pasal 96 Undang-Undang 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebagaimana diketahui bahwa DPRD Provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah provinsi yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi. DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang, salah satu tugas dan wewenangnya adalah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD provinsi seperti yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 154 huruf c. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, bersih, berwibawa, dan terbebas dari berbagai praktek yang mengindikasikan kepada tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

DPRD provinsi mempunyai beberapa fungsi, salah satu fungsinya adalah fungsi anggaran, dimana DPRD berfungsi untuk membahas rancangan Perda provinsi tentang APBD provinsi. DPRD juga mempunyai fungsi pengawasan,

pengawasan dalam hal ini adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah dan juga pengawasan terhadap dana APBD provinsi.

Secara demografis, Jumlah penduduk seluruh kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta cenderung mengalami peningkatan. Hal ini dapat dilihat dari tabel jumlah penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014 hingga tahun 2019.

Tabel 0-1. Jumlah Penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta

No.	Kabupaten/Kota	Jumlah Penduduk (Jiwa)					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	Kulon Progo	398.672	403.179	407.709	412.198	416.683	421.295
2	Bantul	934.674	947.072	959.445	971.511	983.527	995.264
3	Gunungkidul	692.579	700.191	707.794	715.282	722.479	729.364
4	Sleman	1.128.943	1.141.733	1.154.501	1.167.481	1.180.479	1.193.512
5	Yogyakarta	397.594	402.679	407.667	412.704	417.744	422.732
	Total	3.552.462	3.594.854	3.637.116	3.679.176	3.720.912	424877.9

Sumber: BPS DIY, 2019 (DIY Dalam Angka, 2019)

Jumlah penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta dari tahun 2014 hingga tahun 2019 cenderung mengalami peningkatan, yang semula berjumlah 3.552.462 jiwa menjadi 4.248.779 jiwa. Jika dilihat berdasarkan kabupaten/kota, pada tahun 2017, jumlah penduduk tertinggi terdapat di Kabupaten Sleman, yaitu sebesar 1.193.512 jiwa, disusul oleh Kabupaten Bantul dan Kabupaten Gunungkidul, masing-masing dengan jumlah penduduk 995.264 jiwa dan 729.364 jiwa. Kota Yogyakarta dan Kabupaten Kulon Progo memiliki jumlah penduduk yang relatif lebih rendah, masing-masing sebesar 422.732 jiwa dan 421.295 jiwa. Hasil survei BPS DIY per

Maret 2019, jumlah warga miskin sebanyak 446.000 jiwa atau sekitar 11,7 persen dari penduduk DIY.

Berdasarkan laporan Badan Pembangunan Daerah (Bappeda) DIY Rapat Koordinasi Pengendalian (Rakordal) akhir Juli tahun 2019, target serapan Danais sampai dengan triwulan kedua yakni sebesar Rp440 miliar, sementara realisasi keuangan baru sebesar Rp159 miliar atau 36,17%, dan realisasi disik kumulatif 47%.

Dalam konteks Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), DPRD juga memiliki tugas yang bersifat unik dan khusus, terlebih setelah berlakunya Undang-Undang Keistimewaan (UUK) DIY. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) menjadi salah satu daerah yang mempunyai predikat Istimewa di antara 34 Provinsi lain di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Keistimewaan itu telah dijamin oleh konstitusi yaitu di dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), pada Pasal 18b yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati daerah yang bersifat khusus atau berciri istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Secara umum, Undang-Undang Keistimewaan (UUK) DIY mengatur lima urusan mengenai keistimewaan, yaitu tata acara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur dan wakil gubernur, kelembagaan pemerintah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Kelima hal tersebut menjadi wewenang khusus dalam keistimewaan DIY sebagaimana dijabarkan di dalam UU 13 tahun 2012 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, diluar konteks Undang-Undang Nomor 23

Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Perangkat hukum sebagai instrumen pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 semuanya didelegasikan di dalam perda istimewa DIY, tidak ada peraturan pemerintah, peraturan presiden maupun peraturan menteri sebagai turunan delegasi dari undang-undang tersebut, sehingga dalam penerapan atau implementasinya selama lima tahun terakhir (2013-2018), banyak terjadi persoalan dan perdebatan yang menyita energi.

Pertama soal polemik wacana gubernur perempuan yang dipertentangkan oleh masyarakat karena dianggap tidak sesuai dengan paugeran (aturan internal keraton) dan UUK DIY. Polemik tersebut menciptakan konflik di eksternal dan internal keraton terkait penafsiran UUK, karena terdapat klausul secara implisit menyebutkan bahwa syarat calon gubernur adalah laki-laki. Persoalan ini diselesaikan oleh Judicial Review UUK DIY, dengan penghapusan frasa 'istri'.

Kedua Rancangan Peraturan Daerah Istimewa (Raperdais) Tentang Pertanahan, juga mempunyai persoalan tersendiri, karena proses identifikasi dan inventarisasi tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground masih banyak ditemukan masalah. Misalnya terkait dengan pengakuan hak atas tanah oleh para kerabat Kasultanan dan Kadipaten. Kemudian terkait dengan perencanaan dan konsepsi tentang penyusunan tata ruang tanah kasultanan dan kadipaten masih rancu dengan konsepsi tata ruang sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang sehingga penyusunan Perdais tentang Tata Ruang Tanah Kasultanan dan

Kadipaten tidak konsisten dengan konsep penataan ruang sebagaimana diatur di dalam peraturan perundang-undangan

Ketiga terkait dengan perencanaan dana keistimewaan yang tidak melibatkan DPRD sehingga mengakibatkan disfunksinya pengawasan DPRD dalam penyusunan perencanaan dana keistimewaan, sebagaimana kita ketahui Pasal 42 ayat 2 UU 13 tahun 2012 menjabarkan bahwa "Dana dalam rangka pelaksanaan Keistimewaan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas dan ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan pengajuan Pemerintah Daerah DIY." Padahal Pasal 42 ayat 3 menegaskan bahwa dana keistimewaan dialokasikan melalui dana transfer yang masuk di dalam batang tubuh perda DIY tentang APBD Daerah Istimewa Yogyakarta.

Keempat adalah masalah ketimpangan sosial. Badan Pusat Statistik (2012) mencatat bahwa rasio kesenjangan sosial di DIY adalah 0,430. Angka tersebut malah membesar pada tahun berikutnya, di mana tahun 2013 menyentuh rasio 0,440. Angka ini cukup tinggi apabila diperbandingkan dengan daerah lain²².

Kondisi ketimpangan diukur dari rasio mendekati nol, artinya semakin banyak angka di belakang nol maka semakin tinggi tingkat kesenjangan sosialnya, padahal salah satu tujuan terbantuknya keistimewaan DIY adalah untuk ketenteraman dan kesejahteraan masyarakat DIY. Diperlukan sebuah langkah strategis berupa upaya Pelindungan, Pengembangan, Pemanfaatan dan Pembinaan guna mewujudkan masyarakat yang berdaulat secara politik

²² Maharani, Shinta. BPS Ungkap Kesenjangan Ekonomi di Yogyakarta Tinggi. Melalui <https://nasional.tempo.co/read/727170/bps-ungkap-kesenjangan-ekonomi-di-yogyakarta-tinggi/full&view=ok>. 2015.

berdikari secara ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan. Seiring berkembangnya zaman, tidak menutup kemungkinan bahwa nilai-nilai lokal akan terkikis seiring dengan perkembangan yang ada. Selain itu, kecintaan terhadap nilai-nilai budaya lokal semakin berkurang, jika ditarik sejarahnya kebelakang, nilai-nilai lokal merupakan nilai yang mengandung makna yang tinggi bagi seorang penganutnya. Oleh sebab itu, pelestarian nilai-nilai keistimewaan dipandang penting untuk tetap menjaga ciri khas suatu daerah sebagai sebuah identitas.

Kelima adalah, amanat Pasal 43 poin a dan b UUK DIY, yaitu mengenai paugeran keraton yang seharusnya diumumkan oleh Sultan Hamengku Buwono selaku Gubernur dan Adipati Paku Alam selaku Wakil Gubernur. Isi paugeran harus diketahui oleh masyarakat, karena dapat memberikan informasi yang jelas terkait dengan tata kelola keraton dan kadipaten, mulai dari organisasi hingga proses suksesi kepemimpinan. Hal itu bukan tanpa alasan, karena siapapun yang bertahta sebagai raja, secara otomatis ia akan menjadi Gubernur DIY yang merupakan jabatan publik, demikian juga siapapun Adipati Paku Alam yang bertahta otomatis menjabat wakil gubernur, sehingga apabila terjadi konflik internal, masyarakat dapat memberikan penilaian secara objektif.

Persoalan-persoalan di atas tentunya harus mendapat perhatian dan respon dari DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai bentuk pengawasan. Namun dalam fungsi pengawasan ini, DPRD mestinya mempunyai kewenangan yang sama kuatnya dengan fungsi legislasi dan

anggaran, dimana seharusnya fungsi pengawasan bersifat mengikat.

Undang-Undang Keistimewaan DIY digunakan sebagai aturan dan landasan hukum pelaksanaan desentralisasi asimetris yaitu Keistimewaan DIY. Oleh karena itu, proses pengawasan yang dilakukan oleh DPRD DIY sebagai institusi pemerintahan dan representasi masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi sangat penting, karena menjadi instrumen utama, di samping masyarakat yang bertugas untuk mengawal pelaksanaan Undang-Undang Keistimewaan DIY secara baik dan konsekuen. Hasil rekomendasi tersebut secara normatif harus diperhatikan, karena ada klausul yang ‘mengikat’ kepada Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta untuk menindaklanjuti hasil kerja panitia khusus pengawasan Undang-Undang Keistimewaan DIY.

Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dari Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang bertakhta, tanpa terikat perodesasi masa jabatan atau dalam artian masa jabatannya seumur hidup, menjadi inti regulasi keistimewaan DIY, yang pada hakikatnya tujuan utama keistimewaan adalah tuntutan kesejahteraan masyarakat. Tujuan tersebut tidak akan tercapai apabila fungsi-fungsi kelembagaan dari DPRD DIY sebagai lembaga pengawasan tidak bisa berjalan sebagaimana mestinya.

Uraian tersebut menimbulkan ketertarikan Peneliti untuk melakukan penelitian dalam bentuk Disertasi dengan judul **”REKONSTRUKSI NILAI KEADILAN FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka masalah yang dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Mengapa dengan kedudukan yang sangat kuat secara yuridis, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) masih belum mampu secara optimal untuk melaksanakan fungsi pengawasannya terhadap Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta ?
2. Bagaimanakah konstruksi ideal fungsi pengawasan DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta yang berkeadilan terhadap dana keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang menjadi instrumen bagi pelaksanaan UU 13 tahun 2012 tentang keistimewaan DIY ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah sebagaimana diuraikan di atas, mengenai fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis bersih dan berwibawa (Studi di DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)), maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis efektifitas pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah daerah istimewa Yogyakarta dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta

2. Untuk mengetahui dan menganalisis fungsi pengawasan DPRD DIY dengan dalam melaksanakan UU 13 tahun 2012 demi mewujudkan masyarakat yang tenteram dan sejahtera
3. Untuk menganalisis konstruksi ideal penguatan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY dalam pelaksanaan UU 13 tahun 2012 tentang keistimewaan DIY

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini di harapkan dapat memberikan manfaat baik manfaat Teoritis maupun manfaat Praktis, adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya menyangkut masalah fungsi pengawasan DPRD dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan benvibawa.

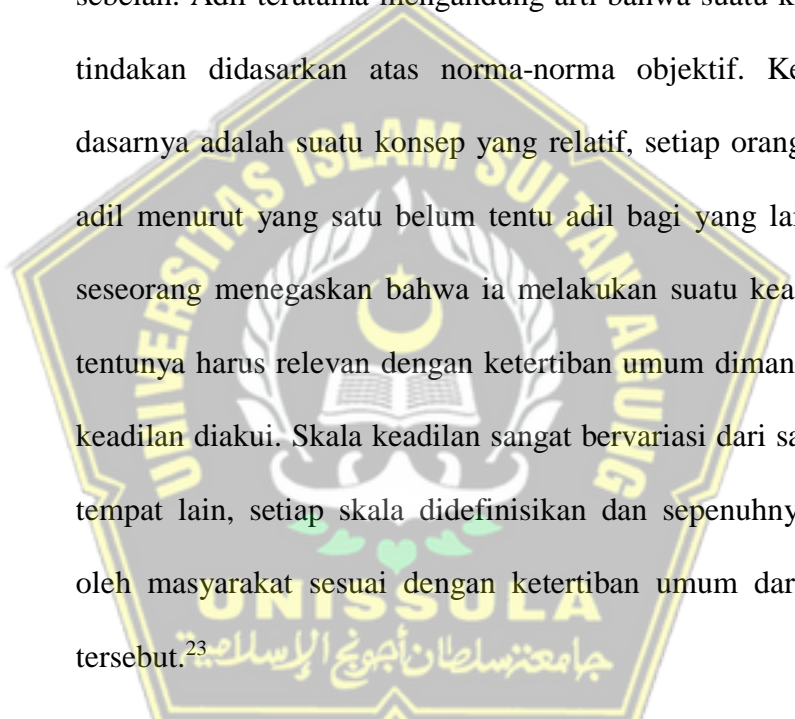
2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan bahan bagi kalangan anggota DPRD dan masyarakat yang mempunyai perhatian kepada masalah fungsi DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya dan Indonesia umumnya dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis bersih dan berwibawa.

E. Kerangka Teori Disertasi

1. Teori Keadilan

a. Pengertian Keadilan

Keadilan berasal dari kata adil, menurut Kamus Bahasa Indonesia adil adalah tidak sewenang-wenang, tidak memihak, tidak berat sebelah. Adil terutama mengandung arti bahwa suatu keputusan dan tindakan didasarkan atas norma-norma objektif. Keadilan pada dasarnya adalah suatu konsep yang relatif, setiap orang tidak sama, adil menurut yang satu belum tentu adil bagi yang lainnya, ketika seseorang menegaskan bahwa ia melakukan suatu keadilan, hal itu tentunya harus relevan dengan ketertiban umum dimana suatu skala keadilan diakui. Skala keadilan sangat bervariasi dari satu tempat ke tempat lain, setiap skala didefinisikan dan sepenuhnya ditentukan oleh masyarakat sesuai dengan ketertiban umum dari masyarakat tersebut.²³ 

Di Indonesia keadilan digambarkan dalam Pancasila sebagai dasar negara, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam sila lima tersebut terkandung nilai-nilai yang merupakan tujuan dalam hidup bersama. Adapun keadilan tersebut didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan kemanusiaan yaitu keadilan dalam hubungannya manusia dengan dirinya sendiri, manusia dengan

²³ M. Agus Santoso, *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Ctk. Kedua, Kencana, Jakarta, 2014, hlm. 85.

manusia lainnya, manusia dengan masyarakat, bangsa, dan negara, serta hubungan manusia dengan Tuhannya.²⁴ Nilai-nilai keadilan tersebut haruslah merupakan suatu dasar yang harus diwujudkan dalam hidup bersama kenegaraan untuk mewujudkan tujuan negara, yaitu mewujudkan kesejahteraan seluruh warganya dan seluruh wilayahnya, mencerdaskan seluruh warganya. Demikian pula nilai-nilai keadilan tersebut sebagai dasar dalam pergaulan antar negara sesama bangsa didunia dan prinsip-prinsip ingin menciptakan ketertiban hidup bersama dalam suatu pergaulan antarbangsa di dunia dengan berdasarkan suatu prinsip kemerdekaan bagi setiap bangsa, perdamaian abadi, serta keadilan dalam hidup bersama (keadilan sosial).²⁵

b. Keadilan Menurut Filsuf

1) Teori Keadilan Aristoteles

Aristoteles dalam karyanya yang berjudul Etika Nichomachea menjelaskan pemikiran pemikirannya tentang keadilan. Bagi Aristoteles, keutamaan, yaitu ketaatan terhadap hukum (hukum polis pada waktu itu, tertulis dan tidak tertulis) adalah keadilan. Dengan kata lain keadilan adalah keutamaan dan ini bersifat umum. Theo Huijbers menjelaskan mengenai keadilan menurut Aristoteles disamping keutamaan umum, juga

²⁴ Ibid, hlm. 86.

²⁵ Ibid, hlm. 87.

keadilan sebagai keutamaan moral khusus, yang berkaitan dengan sikap manusia dalam bidang tertentu, yaitu menentukan hubungan baik antara orang-orang, dan keseimbangan antara dua pihak. Ukuran keseimbangan ini adalah kesamaan numerik dan proporsional. Hal ini karena Aristoteles memahami keadilan dalam pengertian kesamaan. Dalam kesamaan numerik, setiap manusia disamakan dalam satu unit. Misalnya semua orang sama di hadapan hukum. Kemudian kesamaan proporsional adalah memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya, sesuai kemampuan dan prestasinya.²⁶

Selain itu Aristoteles juga membedakan antara keadilan distributif dengan keadilan korektif. Keadilan distributif menurutnya adalah keadilan yang berlaku dalam hukum publik, yaitu berfokus pada distribusi, honor kekayaan, dan barang-barang lain yang diperoleh oleh anggota masyarakat. Kemudian keadilan korektif berhubungan dengan pembetulan sesuatu yang salah, memberikan kompensasi kepada pihak yang dirugikan atau hukuman yang pantas bagi pelaku kejahatan. Sehingga dapat disebutkan bahwa ganti rugi dan sanksi merupakan keadilan akorektif menurut Aristoteles.

2) Teori Keadilan John Rawls

Menurut John Rawls, keadilan adalah fairness (justice as

²⁶ Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum Edisi Lengkap (Dari Klasik ke Postmodernisme)*, Ctk. Kelima, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2015, hlm. 241

fairness). Pendapat John Rawls ini berakar pada teori kontrak sosial Locke dan Rousseau serta ajaran deontologi dari Imanuel Kant. Beberapa pendapatnya mengenai keadilan adalah sebagai berikut:²⁷

- a) Keadilan ini juga merupakan suatu hasil dari pilihan yang adil. Ini berasal dari anggapan Rawls bahwa sebenarnya manusia dalam masyarakat itu tidak tahu posisinya yang asli, tidak tahu tujuan dan rencana hidup mereka, dan mereka juga tidak tahu mereka milik dari masyarakat apa dan dari generasi mana (*veil of ignorance*). Dengan kata lain, individu dalam masyarakat itu adalah entitas yang tidak jelas. Karena itu orang lalu memilih prinsip keadilan.
- b) Keadilan sebagai fairness menghasilkan keadilan prosedural murni. Dalam keadilan prosedural murni tidak ada standar untuk menentukan apa yang disebut “adil” terpisah dari prosedur itu sendiri. Keadilan tidak dilihat dari hasilnya, melainkan dari sistem (atau juga proses) itu sendiri.
- c) Dua prinsip keadilan. Pertama, adalah prinsip kebebasan yang sama sebesar- besarnya (*principle of greatest equal liberty*). Prinsip ini mencakup:²⁸
 - a. Kebebasan untuk berperan serta dalam kehidupan politik

²⁷ Ibid, hlm. 246-247

²⁸ 2Damanhuri Fattah, “Teori Keadilan Menurut John Rawls”, terdapat dalam <http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/TAPIS/article/view/1589> , Diakses terakhir tanggal 12 September 2018.

(hak bersuara, hak mencalonkan diri dalam pemilihan);

b. Kebebasan berbicara (termasuk kebebasan pers);

c. Kebebasan berkeyakinan (termasuk keyakinan beragama);

d. Kebebasan menjadi diri sendiri (person); dan

e. Hak untuk mempertahankan milik pribadi.

e) Kedua, prinsip keduanya ini terdiri dari dua bagian, yaitu prinsip perbedaan (*the difference principle*) dan prinsip persamaan yang adil atas kesempatan (*the principle of fair equality of opportunity*). Inti prinsip pertama adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung. Istilah perbedaan sosio-ekonomis dalam prinsip perbedaan menuju pada ketidaksamaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas. Sedang istilah yang paling kurang beruntung (paling kurang diuntungkan) menunjuk pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapatan dan otoritas. Dengan demikian prinsip perbedaan menurut diaturnya struktur dasar masyarakat adalah sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas diperuntukkan bagi

keuntungan orang-orang yang paling kurang diuntungkan.

3) Teori Keadilan Thomas Hobes

Menurut Thomas Hobbes keadilan ialah suatu perbuatan dapat dikatakan adil apabila telah didasarkan pada perjanjian yang telah disepakati. Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa keadilan atau rasa keadilan baru dapat tercapai saat adanya kesepakatan antara dua pihak yang berjanji. Perjanjian disini diartikan dalam wujud yang luas tidak hanya sebatas perjanjian dua pihak yang sedang mengadakan kontrak bisnis, sewa-menyewa, dan lain-lain. Melainkan perjanjian disini juga perjanjian jatuhnya putusan antara hakim dan terdakwa, peraturan perundang-undangan yang tidak memihak pada satu pihak saja tetapi saling mengedepankan kepentingan dan kesejahteraan publik.²⁹

c. Hukum dan Keadilan

Hukum sangat erat hubungannya dengan keadilan, bahkan ada pendapat bahwa hukum harus digabungkan dengan keadilan, supaya benar-benar berarti sebagai hukum, karena memang tujuan hukum itu adalah tercapainya rasa keadilan pada masyarakat. Suatu tata hukum dan peradilan tidak bisa dibentuk begitu saja tanpa memerhatikan keadilan, karena adil itu termasuk pengertian hakiki

²⁹ Muhammad Syukri Albani Nasution, Hukum dalam Pendekatan Filsafat, Ctk. Kedua, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 217-218.

suatu tata hukum dan peradilan, oleh karenanya haruslah berpedoman pada prinsip-prinsip umum tertentu. Prinsip-prinsip tersebut adalah yang menyangkut kepentingan suatu bangsa dan negara, yaitu merupakan keyakinan yang hidup dalam masyarakat tentang suatu kehidupan yang adil, karena tujuan negara dan hukum adalah mencapai kebahagiaan yang paling besar bagi setiap orang.³⁰

Di dalam Pancasila kata adil terdapat pada sila kedua dan sila kelima. Nilai kemanusiaan yang adil dan keadilan sosial mengandung suatu makna bahwa hakikat manusia sebagai makhluk yang berbudaya dan berkodrat harus berkodrat adil, yaitu adil dalam hubungannya dengan diri sendiri, adil terhadap manusia lain, adil terhadap masyarakat bangsa dan negara, adil terhadap lingkungannya serta adil terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

Masalah keadilan merupakan persoalan yang rumit yang dapat dijumpai di setiap masyarakat. Hukum memiliki dua tugas utama yakni mencapai suatu kepastian hukum dan mencapai keadilan bagi semua masyarakat. Diantara sekian banyaknya pemikiran dan konsep keadilan, salah satu konsep keadilan yang cukup relevan adalah sebagaimana yang dikonsepsikan oleh Roscoe Pound, yang selanjutnya diketahui dengan keadilan sosiologis; keadilan yang didasarkan pada kebiasaan, budaya, pola perilaku dan hubungan

³⁰ M. Agus Santoso, Op.Cit, hlm. 91

antar manusia dalam masyarakat³¹

Keadilan hukum bagi masyarakat tidak sekedar keadilan yang bersifat formal-prosedural, keadilan yang didasarkan pada aturan-aturan normatif yang rigid yang jauh dari moralitas dan nilai-nilai kemanusiaan. Lawan dari keadilan formal-prosedural adalah keadilan substantif, yakni keadilan yang ukurannya bukan kuantitatif sebagaimana yang muncul dalam keadilan formal, tetapi keadilan kualitatif yang didasarkan pada moralitas publik dan nilai-nilai kemanusiaan dan mampu memberikan kepuasan dan kebahagiaan bagi masyarakat³²

2. Teori Pengawasan

a. Pengertian Pengawasan

Menurut Usman Effendi (2014:138) mengemukakan bahwa pengawasan merupakan fungsi manajemen yang paling esensial, sebaik apa pun kegiatan pekerjaan tanpa adanya dilaksanakan pengawasan pekerjaan itu tidak dapat dikatakan berhasil. Sedangkan menurut Irham Fahmi (2014:138) mengatakan bahwa pengawasan secara umum dapat didefinisikan sebagai cara suatu organisasi mewujudkan kinerja yang efektif dan efisien, serta lebih jauh mendukung terwujudnya visi dan misi suatu organisasi. Untuk mengetahui lebih dalam pengertian pengawasan dapat dilihat dari

³¹ Umar Sholehudin, Op.Cit, hlm. 43.

³² Umar Sholehudin, Op.Cit, hlm. 44.

beberapa para ahli dibawah ini :

1. Fremont E. Kast dan James E. Rosenzweig : Pengawasan adalah tahap proses manejerial mengenai pemeliharaan kegiatan orgainisasi dalam batas-batas yang diizinkan yang diukur dari harapan-harapan.
2. T. Hani Handoko : Pengawasan dapat didefinisikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan orgainisasi dan manejerial tercapai.
3. Brantas : Pengawasan ialah proses pemantauan, penelitian, dan pelaporan rencana atas pencapaian tujuan yang telah ditetapkan untuk tindakan korektif guna penyempurnaan lebih lanjut.

Sedangkan menurut Manullang (2006:177) menjelaskan bahwa Pengawasan adalah dilakukan oleh atasan dari tugas yang bersangkutan, Karena pengawasan seperti ini disebut juga Pengawasan vertical atau formal karena yang melakukan pengawasan ini adalah orang-orang yang berwenang. Menurut S.P Siagian (2004:40) Mengawasi berarti mengamati dan memantau dengan berbagai cara seperti pengamatan langsung kegiatan-kegiatan operasional dilapangan, membaca laporan dan berbagai cara lainnya sementara kegiatan operasional sedang berlangsung maksudnya ialah untuk mengetahui apakah dalam pelaksanaan terdapat penyimpangan disengaja atau tidak dari rencana dan program yang telah ditentukan

sebelumnya.

Berdasarkan diskripsi pengertian pengawasan yang tersaji diperoleh suatu konsep pemahaman bahwa perlu dilakukannya suatu pengawasan yang dilakukan secara rutin ataupun berkala oleh pimpinan atau orang yang mempunyai wewenang untuk melakukan pemantauan, pemeriksaan, penilaian dan perbaikan agar tidak terjadinya penyimpangan dalam pencapaian suatu tujuan yang efektif dan efisien dan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan.

Secara filosofi dikatakan bahwa pengawasan sangat penting dilakukan karena manusia pada dasarnya memiliki sifat salah dan khilaf, sehingga kegiatan manusia didalam organisasi perlu dilakukan pemantauan, hal ini bukan dilakukan untuk mencari kesalahannya tetapi untuk mendidik, membimbing dan mengarahkannya.

b. Proses Pengawasan

Dalam melakukan kegiatan pengawasan maka diperlukan beberapa tahapan ataupun langkah dari pengawasan tersebut, menurut Manullang (2008:184) mengatakan ada beberapa proses pengawasan :

1. Menetapkan alat pengukur (standar) Dalam mengukur atau menilai pelaksanaan pekerjaan bawahan maka seorang pimpinan

harus mempunyai standard dalam mengukur evaluasi kinerja bawahan. Alat penilaian itu harus ditetapkan terlebih dahulu sebelum bawahan melaksanakan pekerjaannya. Alat penilai stanadard bagi hasil pekerjaan pada umumnya terdapat baik rencana keseluruhan maupun pada rencana bagian, dengan kata lain, dalam rencana itulah pada umumnya terdapat standard bagi pelaksanaan pekerjaan.

2. Mengadakan penilaian (evaluasi) Untuk melakukan sebuah proses pengawasan maka penilaian atau evaluasi sangat penting dalam proses pengawasan, dengan menilai atau mengevaluasi dimaksud dapat membandingkan hasil pekerjaan bawahan (*actual result*) dengan alat pengukur (standar) yang sudah ditentukan sebelumnya.
3. Mengadakan tindakan perbaikan (*correctiveation*) Untuk dapat melaksanakan tindakan perbaikan maka pertama-tama harus dianalisa apa penyebab terjadinya perbedaan, bila pimpinan sudah menetapkan dengan pasti sebab terjadinya penyimpangan barulah diambil tindakan perbaikan atau evaluasi. Suatu pengawasan sangat penting dilakukan karena hal itu berkaitan dengan suatu organisasi atau instansi. Perubahan suatu lingkungan yang terus menerus harus disertai dengan pengawasan yang berulang-ulang dan meningkat sesuai dengan perkembangannya dan lingkungan dari suatu organisasi itu

sendiri atau suatu instansi.

c. Fungsi Pengawasan

Menurut Julina (2008:72) mengemukakan tentang fungsi pengawasan adalah identifikasi berbagai faktor yang menghambat kegiatan, dan pengambilan tindakan koreksi yang diperlukan agar tujuan dapat tercapai. Fungsi ini diperlukan untuk memastikan apakah yang telah direncanakan dan diorganisasikan dapat berjalan dengan baik. Secara lebih lengkap fungsi pengawasan didefinisikan sebagai upaya sistematis dalam menetapkan standard kinerja dan berbagai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan apakah terdapat penyimpangan dan tingkat signifikan dari setiap penyimpangan tersebut, dan mengambil tindakan yang diperlukan untuk memastikan bahwa seluruh sumber daya perusahaan digunakan secara efektif dan efisien dalam mencapai tujuan perusahaan. Menurut Maringan Masry Simbolon (2004:62) mengatakan bahwa fungsi pengawasan diantaranya adalah sebagai berikut :

- .1 Mempertebal rasa dan tanggung jawab terhadap pejabat yang disertai tugas dan wewenang dalam pelaksanaan pekerjaan.
- .2 Mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang ditentukan.
- .3 Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, penyelewengan,

kelalaian dan kelemahan, agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan.

- .4 Untuk memperbaiki kesalahan dan penyelewengan, agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan dan pemborosan-pemborosan.

Berdasarkan penjelasan diatas mengemukakan bahwa fungsi pengawasan adalah menetapkan tujuan-tujuan dan merencanakan bagaimana mencapainya. Hal ini berarti fungsi pengawasan ini tidak bias terlepas dari fungsi manajemen lainnya khususnya perencanaan (planning). Apabila fungsi perencanaan tersebut berjalan dengan baik, maka diharapkan didalam implementasinya juga dapat berjalan dengan sempurna. Namun demikian, untuk mengontrol sejauh mana kesesuaian antara rencana kerja dengan proses kerja serta hasil yang diharapkan dari kinerja tersebut, maka disini diperlukan adanya pengawasan atau controlling

3. Teori Kedaulatan

Istilah kedaulatan lazimnya dipahami berasal dari terjemahan kata '*sovereignty*', '*souverainete*', '*sovereigniteit*', '*souvereyn*', '*sperenus*', dan lain-lain yang diambil dari bahasa Inggris, Perancis, Jerman, Belanda, dan Italia, yang banyak dipengaruhi oleh bahasa Latin. Istilah ini pertama kali digunakan dalam pengertian modern oleh penulis Perancis, Jean Bodin

menjelang akhir abad ke-16³³. Semua istilah ini menunjuk kepada pengertian mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.

Teori klasik atas konsep kedaulatan ini dapat ditemukan dalam karya Aristoteles berjudul *Politika* yang secara eksplisit menjelaskan mengenai sistem pemerintahan negara-kota atau polis³⁴. Konsep serupa juga sudah muncul dalam hukum-hukum kerajaan Romawi Kuno. Dalam *Politika*, Aristoteles menjelaskan bahwa terdapat sebuah kekuatan besar (supreme power) yang mendasari jalannya suatu pemerintahan negara kota. Kekuatan ini dimiliki oleh satu, sebagian, atau beberapa pihak. Sementara itu, dalam alam pikiran Romawi Kuno, sistem hukum didasari oleh keputusan seorang pangeran atau raja. Dimana pihak tersebutlah yang berdaulat dalam menjalankan negara, karena seluruh rakyat telah memasrahkan seluruh hak dan kekuatan politiknya pada kerajaan.

Setelah perkembangan agama Kristen, konsep kedaulatan klasik ini menemukan bentuknya yang baru. Sebagaimana teologi Kristen yang telah memperkenalkan konsep Tubuh Kristus (Body of Christ) pada masyarakat Eropa. Ernst Kantorowicz menjelaskan bahwa konsep teologis ini juga memberikan pengaruh yang cukup besar pada peta politik Eropa Abad Pertengahan. Sebagaimana konsep Tubuh Kristus tersebut, kerajaan di Eropa, khususnya kerajaan Inggris, mengadopsi pembagian otoritas

³³ Dickerson, Mark O., dan Flanagan, Thomas. 1998. *An Introduction to Government and Politics A Conceptual Approach*, hlm 27. Ontario: Nelson Canada.

³⁴ Merriam Jr., C.E. 2001. *History of the Theory of Sovereignty Since Rousseau*, hlm 6. Ontario: Kitchener.

tersebut dalam struktur pemerintahan³⁵. Oleh karena itu, pada periode ini, raja hadir tidak hanya sebagai Tubuh-Natural (Body Natural) yang bisa sakit, menua, dan mati, tapi juga hadir sebagai Tubuh-Politik³⁶ (Body Politic) yang tak nampak dan hidup sebagai sistem hukum³⁷.

Jean Bodin, seorang pemikir Perancis pada abad ke-16, mengembangkan teori kedaulatan klasik tersebut sesuai dengan kondisi sosial-politik yang dialaminya. Pada perkembangannya, teorinya inilah yang kemudian dikenal sebagai teori kedaulatan modern. Bodin merumuskan teori kedaulatan modern pada periode awal keruntuhan feudalisme Eropa. Sebagai anggota Partai Nasionalis (Les Politiques), Bodin mengandaikan negara sebagai lembaga independen yang lepas dari pengaruh agama ataupun figur-figur perseorangan. Oleh karena itu, gagasan Bodin mengenai kedaulatan dapat disimpulkan sebagai; “Kekuasaan tak terbatas atas masyarakat dan subjek-subjek lainnya yang diatur oleh hukum” (“*The supreme power over citizens and subjects, unrestrained by law*”)³⁸. Konsep kedaulatan ini menjadi inti dari teori politik yang dikembangkan oleh Bodin, dimana beberapa term seperti kewarganegaraan, bentuk negara, dan identitas kenegaraan, menjadi terminologi kunci.

³⁵ Kantorowicz, Ernst H. 2016, *The King's Two Bodies*. Princeton University Press.

³⁶ Tubuh-Politik merupakan konsep dimana raja atau pemimpin kerajaan memiliki kekuasaan yang tak nampak sebagai bagian dari eksistensi dan otoritasnya di dunia. Konsep ini berbeda dan tidak berhubungan dengan *term* Politik Tubuh yang biasa muncul dalam kajian gender atau feminisme.

³⁷ Plowden. 1816. *Commentaries or Reports of Edmund Plowden*. London.

³⁸ Merriam Jr., C.E. 2001. *History of the Theory of Sovereignty Since Rousseau*, hlm 7. Ontario: Batoche Books.

Selepas Bodin, Thomas Hobbes ikut mengembangkan teori kedaulatan ini. Sebagai seorang pemikir berkebangsaan Inggris, Hobbes mengajukan teori kedaulatan dengan corak pemikiran absolutistik. Konsep kedaulatan oleh Hobbes diandaikan sebagai sosok Leviathan, dimana masyarakat menyerahkan seluruh haknya pada satu pihak, dimana pihak tersebut bertanggungjawab atas hukum dan pemerintahan seluruh masyarakat tersebut³⁹. Dalam konsep ini, pihak yang dipasrahkan dapat berwujud sebagai figur ataupun otoritas moral – yang oleh Hobbes digambarkan sebagai sosok Leviathan. Konsep ini didasari atas kondisi masyarakat awal yang menurut Hobbes cenderung kacau dan anarkis. Dalam konteks yang lebih besar, gagasan Hobbes ini memperkuat legitimasi kerajaan terhadap wilayah yang dikuasainya. Meskipun demikian, pada perkembangannya gagasan Hobbes ini ditentang oleh kelompok Monarkomaken⁴⁰ yang mempertanyakan legitimasi kontrak sosial serta wujud kedaulatan Leviathan⁴¹.

Teori Hobbes ini kemudian diamini pula oleh John Locke. Menurut Locke, untuk menjamin hak tiap individu, diperlukan masyarakat sipil atau masyarakat politik yang kemudian menjadi sistem pemerintahan⁴². Demi menjamin kemerdekaan hak tiap individu, menurut Locke, masyarakat perlu menyerahkan haknya pada sistem pemerintahan ini. Dengan catatan,

³⁹ *Ibid.* hlm 13.

⁴⁰ Berasal dari istilah Perancis, *Monarchomaques*. Merujuk pada kelompok yang berusaha untuk menggulingkan sistem pemerintahan monarki di Eropa pada abad ke-16.

⁴¹ *Ibid.* hlm 13.

⁴² *Ibid.* hlm 16.

penyerahan hak dan kemerdekaan ini digunakan untuk mencapai tujuan yang lebih tinggi (*Common Good*). Prinsip utilitarianisme ini yang menjadi corak utama dari teori kedaulatan menurut Locke, dimana kedaulatan sebuah negara diandaikan sebagai suatu lembaga yang mengatur, memastikan, dan mewakili kepentingan tiap individu. Lembaga legislasi sebagai wujud kekuatan pemerintah tidak hanya memiliki fungsi representasi, menurut Locke, ia juga berfungsi untuk menyusun sumber hukum. Oleh karena itu, Locke juga berpendapat bahwa peran legislator adalah untuk menjamin dan melindungi hak masyarakat, bukan menghapus atau mencabut hak, kehidupan, ataupun kesejahteraan masyarakat⁴³.

Dalam teorinya, Locke menjelaskan bahwa lembaga eksekutif hanya diwakili oleh satu orang yang dimana ia juga memiliki kekuatan legislatif yang terbatas. Oleh karena itu, menurut Locke, lembaga eksekutif ini dapat pula dikatakan memiliki kewenangan yang lebih tinggi (*supreme*) meskipun masih dibatasi oleh hukum. Apabila mesti disimpulkan, secara sederhana teori kedaulatan Locke menjelaskan bahwa eksekutif memiliki wewenang tertinggi, meskipun dibatasi oleh hukum; Lembaga legislatif adalah bentuk dari pemerintahan yang berdaulat, selama pemerintahan tersebut masih berjalan; dan masyarakat politik serta sistem pemerintahannya adalah bentuk aktif dari kedaulatan itu sendiri⁴⁴.

Pada periode ini, teori kedaulatan modern telah menemukan

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.* hlm 17.

bentuknya. Para pemikir Eropa telah tiba pada satu kesimpulan bahwa posisi individu menjadi dasar dari kedaulatan sebuah negara. Kesukarelaan ataupun kontrak sosial yang dilakukan individu dalam menyerahkan hak-hak alamiahnya demi tujuan yang lebih tinggi juga menjadi salah satu corak yang sangat terlihat, inilah yang menjadi inti dari kedaulatan suatu negara. Jean-Jacques Rousseau, seorang pemikir kelahiran Jenewa, menambahkan sebuah prasyarat lain yang menambah kompleks teori kedaulatan modern. Bagi Rousseau, proses abstraksi dari kesukarelaan ataupun kontrak sosial yang bersifat individual ini mewujudkan dalam suatu kehendak umum (*volonté générale*) yang merupakan roh dari negara yang berdaulat⁴⁵.

Kehendak umum yang dimaksud oleh Rousseau tersebut merupakan dasar dari segala aturan legal formal serta kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah. Kehendak ini memiliki sifat yang tak terengutkan (*inalienability*). Kekuasaan, menurut Rousseau, dapat saja dialihkan dari satu pihak ke pihak lain. Namun, hal ini tidak berlaku bagi kehendak umum⁴⁶. Kehendak umum juga memiliki karakter yang tak terpisahkan (*indivisible*). Meskipun dalam praktiknya, ia mewujudkan dalam bentuk lembaga legislatif dan eksekutif, kehendak umum tidaklah terpecahkan dan akan tetap menjadi sebuah simbol dari kedaulatan rakyat.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.* hlm 18.

Teori kedaulatan modern terus mengalami pembaruan dan pembacaan ulang. Para pemikir politik di Eropa juga terus melakukan otokritik terhadap konsep kedaulatan ini. Misalnya saja seperti yang dilakukan oleh Immanuel Kant. Pada mulanya, Kant menyepakati teori kontrak sosial yang digagas oleh pemikir politik seperti Hobbes, Locke, dan Rousseau. Namun, pada perkembangannya Kant justru menyanggah teori ini karena secara teoritik, empirik, ataupun historik, kontrak sosial sama sekali tidak mungkin terjadi. Oleh karena tidak adanya sebuah kontrak sosial, baik secara ideal (gagasan) ataupun material (nyata), maka menjadi tidak rasional apabila kontrak sosial dijadikan dasar atas terbentuknya kedaulatan suatu negara ataupun kerajaan. Oleh karena itu, Kant menganggap bahwa berdirinya suatu negara yang berdaulat tidaklah didasarkan pada pilihan individu ataupun sekelompok orang saja. Lahirnya sebuah negara yang berdaulat, menurut Kant, merupakan tuntutan moral yang rasional dari setiap orang sebagai bentuk dari interaksi sosial dalam masyarakat⁴⁷. Karena alasan tersebut, seringkali teori kedaulatan ini disebut sebagai teori kedaulatan rasional (*sovereignty of reason*).

Dalam konteks politik Eropa abad ke-19, kedaulatan rasional ini masih belum cukup untuk mendefinisikan pemegang kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan, entah dalam bentuk figur individu ataupun suatu lembaga. Hasilnya, rezim anti-revolusioner jatuh dan digantikan oleh rezim lain yang terus mengulangi kesalahan rezim sebelumnya. Oleh karena itu,

⁴⁷ *Ibid.* hlm 21.

terdapat suatu kebutuhan konstitusional atas landasan kedaulatan yang tidak hanya sistematis tapi juga berkesinambungan dengan karakter dan kondisi politik masyarakat Eropa yang terus berubah.

Pemikir Eropa abad ke-19 sepakat bahwa raja tidak dapat memerintah secara semena-mena. Maka dibutuhkan suatu badan legislatif atau badan lain yang memberikan persetujuan atas aturan-aturan yang akan diterapkan; harus ada badan atau menteri di sekeliling raja; harus ada hukum organik dan konstitusi yang memberikan batasan atas ruang gerak dan wewenang kerajaan dan kelompok bangsawan⁴⁸. Konstitusi tersebut bisa saja diajukan oleh pemerintah monarki secara formal, sebagai upaya untuk memenuhi tuntutan masyarakat umum. Hal inilah yang kemudian menjadi pemantik dari gerakan revolusi konstitusional di Eropa, termasuk di Jerman. Meskipun demikian, bagi bangsa Jerman, tidak ada sistem pemerintahan liberal kontemporer yang layak untuk diterapkan. Oleh karena itu, lahirlah kelompok pemikir politik Jerman yang berusaha merumuskan sistem pemerintahan yang kontekstual, praktikal dan sesuai dengan alam pemikiran bangsa Jerman.

Salah satu pemikir politik Jerman yang cukup berpengaruh pada saat itu adalah Friedrich Wilhelm Joseph Schelling. Berbeda dengan Kant, Schelling berpendapat bahwa negara bukanlah lembaga yang bertujuan untuk menjamin hak masyarakat umum. Negara bagi Schelling adalah

⁴⁸ *Ibid.* hlm 44.

sebuah keniscayaan dari Proses Dunia (World Process)⁴⁹ yang oleh karena itu lebih bersifat alamiah ketimbang artifisial. Konsep yang diajukan Schelling ini sangat khas pemikir idealisme Jerman, konsep serupa dapat pula dijumpai dalam pemikiran Georg Wilhelm Friedrich Hegel. Menurut Hegel, negara mesti dipahami sebagai sebuah organisme. Maksudnya, negara mesti dipahami sebagai sebuah gagasan yang terus berkembang secara dialektis dan juga personal. Konsep Hegel ini merupakan perluasan dari konsep negara sebagai manifestasi dari gagasan moral dalam masyarakat. Maka, bentuk kedaulatan suatu negara adalah ketika ia dapat menentukan nasib atau kehendaknya sendiri, tanpa batasan atau aturan hukum feodal yang berlaku dan mengasingkan dirinya sebagai sebuah organisme yang hidup⁵⁰.

Dari pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa kedaulatan memiliki beberapa pengertian dan definisi teknis. Kedaulatan dapat dipahami sebagai kekuatan yang melegitimasi sebuah pemerintahan ataupun konstitusi; kedaulatan dapat pula dipahami sebagai bentuk kekuatan yang dimiliki negara sebagai lembaga masyarakat; kedaulatan dapat pula dipahami sebagai mandat yang diberikan oleh masyarakat umum pada satu figur ataupun lembaga pemerintahan yang diharapkan mampu menjamin terpenuhinya hak dan kesejahteraan bersama⁵¹.

Kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi – khususnya kekuasaan negara

⁴⁹ *Ibid.* hlm 45.

⁵⁰ *Ibid.* hlm 48.

⁵¹ *Ibid.* hlm 118.

– maka perlu dikaji dari mana kekuasaan tertinggi itu berasal. Atau dengan kata lain dari mana sumber legitimasi kekuasaan pemerintah yang eksis saat ini. Sebab tanpa dapat menjelaskan hal ini, akan timbul pemahaman bahwa kekuasaan negara hanya karena adanya kelengkapan negara yang dapat memberikan daya paksa terhadap rakyat. Jika demikian halnya, kekuasaan negara tidak berbeda dengan kekuasaan sekelompok penyamun yang menyandera para korbanya⁵². Untuk menjelaskan dengan hal ini, para ahli mengajukan tesis mengenai sumber legitimasi tersebut. Penjelasan tersebut dikenal dengan istilah doktrin, ajaran atau teori kedaulatan. Dalam lintasan sejarah, terdapat berbagai macam ajaran kedaulatan yang dikenal luas yakni :⁵³ ajaran kedaulatan Tuhan, ajaran kedaulatan raja, ajaran kedaulatan negara, ajaran kedaulatan hukum dan ajaran kedaulatan rakyat. Namun lima ajaran diatas sesungguhnya merupakan pengembangan dari tiga doktrin utama yakni : ajaran kedaulatan tuhan, ajaran kedaulatan Raja, ajaran kedaulatan Rakyat. Ajaran kedaulatan Tuhan menganggap bahwa pemilik kedaulatan yang sesungguhnya adalah Tuhan dan manusia yang berkuasa sebagai pemimpin di suatu negara hanyalah wakilnya yang telah dikehendaki untuk memimpin. Doktrin kedaulatan Tuhan berkaitan erat dengan alam pemikiran teologis yang mana Tuhan dianggap sebagai prima causa atau penyebab utama. Kemudian doktrin kedaulatan raja yang menganggap raja sebagai wakil Tuhan, atau titisan dewa⁵⁴ yang bertugas

⁵² Budiono Kusumohamidjojo. Filsafat Politik. 2015. Jelasutra. Yogyakarta. Hal. 126-129.

⁵³ Hotma P. Sibuea. Op. Cit. Hal. 213-214.

⁵⁴ Seperti di Jepang yang menganggap bahwa Kaisar merupakan keturunan dari Dewi Ameterasu (Dewi Matahari)

untuk mengurus segala hal menyangkut kehidupan duniawi. Jadi legitimasi dari kekuasaan raja atau kaisar adalah karena mereka merupakan wakil Tuhan atau titisan dewa. Sehingga memiliki keistimewaan tertentu yang tidak dimiliki oleh manusia lain (semacam ada keunikan). Lalu, menyangkut ajaran kedaulatan rakyat yang menganggap bahwa kehendak rakyat adalah satu-satunya sumber kekuasaan bagi pemerintah. Maka dari itu legitimasi kekuasaan pemerintah adalah berasal dari rakyat. Sehingga segala aspek penyelenggaraan pemerintahan seyogyanya melibatkan rakyat atau setidaknya tidak menciderai kepentingan dan nurani rakyat.

Apabila ditilik lebih dalam lagi, sesungguhnya konsep kedaulatan rakyat berhubungan erat dengan doktrin kontrak sosial Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau, dan John Locke. Secara gradual doktrin kontrak sosial menganggap bahwa antara rakyat dan penguasa telah terjadi kontrak baik secara terang-terangan atau secara diam-diam. Kontrak tersebut berupa pengakuan mengenai siapa yang diberi hak untuk memerintah siapa dan siapa yang mempunyai kewajiban diperintah oleh siapa.⁵⁵ Lebih lanjut, konsekuensi dari doktrin kedaulatan ini ialah bahwa rakyat mempunyai peran sentral dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara. Hal senada seperti jargon milik Abraham Lincoln “dari, oleh dan untuk rakyat”. Untuk itu, semua aspek penyelenggaraan negara harus melalui

⁵⁵ Abu Daud Busroh. 2011. Ilmu Negara. Bumi Aksara. Jakarta. Hal. 72-74.

persetujuan rakyat atau setidaknya-tidaknya oleh lembaga yang mewakili rakyat. Sehingga dasar pembenaran atau penghalangan kekuasaan pemerintah adalah kehendak dan persetujuan rakyat.

Berdasarkan uraian di atas yang dimaksud dengan kedaulatan rakyat adalah penempatan rakyat sebagai pemilik kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, yang mana menjadi sumber legitimasi atau pembenaran kekuasaan pemerintah dan penyelenggaraan dalam suatu negara.

4. Teori Hukum Progresif

Studi hubungan antara konfigurasi politik dan karakter produk hukum menghasilkan tesis bahwa setiap produk hukum merupakan cerminan dari konfigurasi politik yang melahirkannya. Artinya setiap muatan produk hukum akan sangat ditentukan oleh visi kelompok dominan (Penguasa). Oleh karena itu, setiap upaya melahirkan hukum-hukum yang berkarakter responsif/populistik harus dimulai dari upaya demokratisasi dalam kehidupan politik⁵⁶. Kehadiran hukum progresif bukanlah sesuatu yang kebetulan atau bukan sesuatu yang lahir tanpa sebab, ia juga bukan sesuatu yang jatuh dari langit. Hukum progresif adalah bagian dari proses pencarian kebenaran (*searching for the truth*) yang tidak pernah berhenti. Hukum progresif yang dapat dipandang sebagai konsep yang sedang mencari jati diri, bertolak dari realitas empirik tentang bekerjanya hukum di masyarakat, berupa ketidakpuasan dan keprihatinan terhadap kinerja

⁵⁶ M.D., Mahfud. 2009. *Politik Hukum di Indonesia*, hlm 368. Jakarta: Rajawali Pers.

dan kualitas penegakan hukum dalam *setting* Indonesia akhir abad ke-20.

Agenda besar gagasan hukum progresif adalah menempatkan manusia sebagai pusat dari seluruh perbincangan mengenai hukum. Hukum progresif mengajak untuk lebih memperhatikan faktor perilaku manusia. Oleh karena itu, tujuan hukum progresif menempatkan perpaduan antara faktor peraturan dan perilaku penegak hukum di dalam masyarakat. Disinilah arti penting pemahaman gagasan hukum progresif, bahwa konsep “hukum terbaik” mesti diletakkan dalam konteks keterpaduan yang bersifat utuh (holistik) dalam memahami problem-problem kemanusiaan. Dengan demikian, gagasan hukum progresif tidak semata-mata hanya memahami sistem hukum pada sifat yang dogmatis, selain itu juga aspek perilaku sosial pada sifat yang empirik. Sehingga diharapkan melihat problem kemanusiaan secara utuh berorientasi keadilan substantif.

a. Hukum Sebagai Institusi Yang Dinamis

Hukum progresif menolak segala anggapan bahwa institusi hukum sebagai institusi yang final dan mutlak, sebaliknya hukum progresif percaya bahwa institusi hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*). Anggapan ini dijelaskan oleh Satjipto Rahardjo sebagai berikut :

Hukum progresif tidak memahami hukum sebagai institusi yang mutlak secara final, melainkan ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia. Dalam konteks pemikiran yang demikian itu, hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi. Hukum

adalah institusi yang secara terus menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaan disini bisa diverifikasi ke dalam faktor-faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain-lain. Inilah hakikat “hukum yang selalu dalam proses menjadi” (law as a process, law in the making)⁵⁷.

Dalam konteks tersebut, hukum akan tampak selalu bergerak, berubah, mengikuti dinamika kehidupan manusia. Akibatnya hal ini akan mempengaruhi pada cara pelaksanaan hukum kita, yang tidak akan sekedar terjebak dalam ritme “kepastian hukum”, status quo dan hukum sebagai skema yang final, melainkan suatu kehidupan hukum yang selalu mengalir dan dinamis baik itu melalui perubahan-undang maupun pada kultur hukumnya. Pada saat kita menerima hukum sebagai sebuah skema yang final, maka hukum tidak lagi tampil sebagai solusi bagi persoalan kemanusiaan, akan tetapi manusialah yang dipaksa untuk memenuhi kepentingan kepastian hukum.

b. Hukum Sebagai Ajaran Kemanusiaan dan Keadilan

Dasar filosofi dari hukum progresif adalah suatu institusi yang bertujuan untuk mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera, dan membuat manusia bahagia⁵⁸. Hukum progresif

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Kusuma, Mahmud. 2009. *Menyelami Semangat Hukum Progresif; Terapi Paradigmatik Atas Lemahnya Penegakan Hukum Indonesia*, hlm 31. Yogyakarta: Antony Lib bekerjasama dengan LSHP.

berangkat dari asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya. Berdasarkan hal itu, maka kelahiran hukum bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas, yaitu; untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia. Itulah sebabnya ketika terjadi permasalahan di dalam hukum, maka hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan kedalam skema hukum.

Pernyataan bahwa hukum adalah untuk manusia, memiliki arti bahwa hukum hanyalah sebagai “alat” untuk mencapai kehidupan yang adil, sejahtera, dan bahagia bagi manusia. Oleh karena itu menurut hukum progresif, hukum bukanlah tujuan dari manusia, melainkan hukum hanyalah alat. Sehingga keadilan substantif harus lebih didahulukan ketimbang keadilan prosedural, hal ini semata-mata agar dapat menampilkan hukum menjadi solusi bagi problem-problem kemanusiaan

c. Hukum Sebagai Aspek Peraturan dan Perilaku

Orientasi hukum progresif bertumpu pada aspek peraturan dan perilaku (*rules and behavior*). Peraturan akan membangun sistem hukum positif yang logis dan rasional. Sedangkan aspek perilaku atau manusia akan menggerakkan peraturan dan sistem yang telah terbangun itu. Karena asumsi yang dibangun disini, bahwa hukum

bisa dilihat dari perilaku sosial penegak hukum dan masyarakatnya. Dengan menempatkan aspek perilaku di atas aspek peraturan, dengan demikian faktor manusia dan kemanusiaan inilah yang mempunyai unsur seperti *compassion* (belas kasihan), *empathy* (empati), *sincerety* (ketulusan), *education* (edukasi), *commitment* (tanggung jawab), *dare* (keberanian) dan *determination* (kebulatan tekad).

Satjipto Rahardjo mengutip ucapan Taverne:

“Berikan pada saya jaksa dan hakim yang baik, maka dengan peraturan yang buruk sekalipun saya bisa membuat putusan yang baik”.

Dengan mengutamakan perilaku manusia daripada peraturan perundang-undangan sebagai titik tolak atau paradigma penegakan hukum, maka dengan sendirinya akan membawa kita untuk memahami hukum sebagai proses dan proyek kemanusiaan⁵⁹. Mengutamakan faktor perilaku (manusia) dan kemanusiaan diatas faktor peraturan, berarti melakukan pergeseran pola pikir, sikap, dan perilaku dari aras legalistik-positivistik ke aras kemanusiaan secara utuh (holistik), yaitu manusia sebagai pribadi (individu) dan makhluk sosial. Dalam konteks demikian, maka setiap manusia mempunyai tanggung jawab individu dan tanggung jawab sosial untuk memberikan keadilan kepada siapapun.

d. Hukum Sebagai Ajaran Pembebasan

Hukum progresif berfungsi sebagai kekuatan pembebasan yaitu

⁵⁹ *Ibid.*

membebasan diri dari tipe, cara berpikir, asas, dan teori hukum yang legalistik-positivistik. Dengan ciri pembebasan itu, hukum progresif lebih mengutamakan tujuan daripada prosedur. Dalam konteks ini, untuk melakukan penegakan hukum, maka diperlukan langkah-langkah kreatif, inovatif dan bila diperlukan dapat melakukan mobilisasi hukum maupun *rule breaking*.

Paradigma pembebasan yang dimaksud di sini bukan berarti menjurus kepada tindakan anarkis, sebab apapun yang dilakukan harus tetap didasarkan pada logika kepatutan sosial dan logika keadilan serta tidak semata-mata berdasarkan logika peraturan saja. Oleh karena itu, hukum progresif menjunjung tinggi moralitas. Karena hati nurani ditempatkan sebagai penggerak, pendorong, sekaligus pengendali paradigma pembebasan itu. Dengan begitu, paradigma hukum progresif bahwa “hukum untuk manusia, dan bukan sebaliknya” akan membuat hukum progresif merasa bebas untuk mencari dan menemukan format, pikiran, asas serta aksi yang tepat untuk mewujudkannya.

Menurut Satjipto Rahardjo, sejak hukum modern semakin bertumpu pada dimensi bentuk yang menjadikannya formal dan prosedural, maka sejak itu pula muncul perbedaan antara keadilan formal atau keadilan menurut hukum di satu pihak dan keadilan sejati atau keadilan substansial di pihak lain. Dengan adanya dua macam dimensi keadilan tersebut, maka kita dapat melihat bahwa dalam

praktiknya hukum itu ternyata dapat digunakan untuk menyimpangi keadilan substansial. Penggunaan hukum yang demikian itu tidak berarti melakukan pelanggaran hukum, melainkan semata-mata menunjukkan bahwa hukum itu dapat digunakan untuk tujuan lain selain mencapai keadilan. Menurutnya, progresivisme bertolak dari pandangan kemanusiaan, bahwa manusia dasarnya adalah baik, memiliki kasih sayang serta kepedulian terhadap sesama sebagai modal penting bagi membangun kehidupan ber hukum dalam masyarakat. Namun apabila dramaturgi hukum menjadi buruk seperti selama ini terjadi di negara kita, yang menjadi sasaran adalah para aparat penegak hukumnya, yakni polisi, jaksa, hakim, dan advokat.

Memang sangat menyedihkan hati, ketika melihat kondisi hukum di Indonesia dengan segala bentuk praktisnya. Penggunaan hukum yang serba formal-prosedural dan teknikal, pada dasarnya telah banyak melupakan sisi kebenaran materil, keadilan substansial dan kemanusiaan. Praktik-praktik hukum yang diterapkan di negara kita, hingga kini belum mampu memberi garansi untuk mencapai harkat kemanusiaan yang berkeyakinan, kebenaran materil dan keadilan substansial. Kepedulian terhadap hukum yang menjanjikan kebenaran, kemanusiaan dan keadilan menurut Satjipto Raharjo, baru dapat dicapai jika kita mau keluar dari tawan-tawanan undang-undang yang serba formal prosedural. Manakala menginginkan dan mempercayai hukum

beserta praktiknya masih dapat dijadikan media pencerah bangsa, maka harus berani mencari agenda alternatif yang sifatnya progresif.

Berfikir secara progresif, menurut Satjipto Raharjo⁶⁰ berarti harus berani keluar dari arus utama pemikiran absolutisme hukum, kemudian menempatkan hukum dalam posisi yang relatif. Dalam hal ini, hukum harus diletakkan dalam keseluruhan persoalan kemanusiaan. Bekerja berdasarkan pola pikir hukum yang determinan memang perlu, namun itu bukanlah suatu yang mutlak dilakukan manakala para ahli hukum berhadapan dengan suatu masalah yang jika menggunakan logika hukum modern akan mencederai posisi kemanusiaan dan kebenaran. Bekerja berdasarkan pola pikir hukum yang progresif, tentu saja berbeda dengan paradigma hukum positivistic-praktis yang selama ini diajarkan di perguruan tinggi.

Paradigma hukum progresif melihat faktor utama dalam hukum adalah manusia itu sendiri. Sebaliknya paradigma hukum positivistic meyakini kebenaran hukum di atas manusia. Manusia boleh dimarjinalkan asal hukum tetap tegak. Sebaliknya paradigma hukum progresif berfikir bahwa justru hukum boleh dimarjinalkan untuk mendukung eksistensialitas kemanusiaan, kebenaran dan keadilan. Agenda utama dari paradigma hukum progresif adalah menempatkan manusia sebagai sentralitas utama dari seluruh perbincangan tentang

⁶⁰ Rahardjo, Satjipto. 2006. *Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia, Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, hlm 9. Semarang: Pustaka Pelajar.

hukum. Penerimaan faktor manusia di pusat pembicaraan hukum tersebut membawa kita untuk mempedulikan faktor perilaku manusia.

Menurut Oliver W. Holmes, apabila dalam filosofi paradigma hukum praktis posisi manusia adalah untuk hukum dan logika hukum, sehingga manusia dipaksa untuk dimasukkan ke dalam hukum, maka sebaliknya filosofi dalam paradigma hukum progresif adalah hukum untuk manusia⁶¹. Apabila faktor kemanusiaan yang ada di dalamnya termasuk juga kebenaran dan keadilan telah menjadi titik pembahasan hukum, maka faktor etika dan moralitas secara otomatis akan ikut terseret masuk ke dalamnya. Membicarakan kebenaran, keadilan dan kemanusiaan tidak bisa dilepaskan dari membicarakan etika dan moralitas. Jadi, dengan tegas paradigma hukum progresif menolak pendapat yang memisahkan hukum dari faktor kemanusiaan dan moralitas. Pada poin inilah letak pembebasan dan pencerahan yang dilakukan oleh paradigma hukum progresif.

Menurut pemikiran Imre Lakatos (Chalmers, 1983: 85), apa yang kita pikirkan sebagai “teori” merupakan kumpulan yang sesungguhnya rapuh, berbeda dengan teori yang dihimpun dari beberapa gagasan umum atau yang biasa dinamakan Lakatos dengan inti pokok program (*hard core*). Lakatos menamakan kumpulan ini dengan istilah program riset (*Research Programs*). Para ilmuwan yang

⁶¹ Teori hukum realis oleh Oliver Wendell Holmes. Seperti yang tertulis di: Mas, Marwan. 2004. *Pengantar Ilmu Hukum*, hlm 129. Jakarta: Ghalia Indonesia..

terlibat dalam program ini akan melindungi inti teori dari usaha falsifikasi di belakang suatu sabuk pelindung (*a protective belt*) dari hipotesis pelengkap (*auxiliary hypotheses*). Demikian pula halnya dengan hukum progresif, harus ada inti pokok program (*hard core*) yang perlu dijaga dan dilindungi dari kesalahan-kesalahan yang mungkin timbul ketika hukum progresif itu akan diterapkan ke dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, manakala hukum progresif dikembangkan dari wacana (*discourse*) menjadi sebuah teori, maka haruslah dilengkapi dengan hipotesis pelengkap (*auxiliary hypotheses*)

Hukum progresif mengingatkan, bahwa dinamika hukum tidak kunjung berhenti, oleh karena hukum terus menerus berada pada status membangun diri, dengan demikian terjadinya perubahan sosial dengan didukung oleh *social engineering by law* yang terencana akan mewujudkan apa yang menjadi tujuan hukum progresif yaitu kesejahteraan dan kebahagiaan manusia. Dalam hal ini, menurut Muladi, dibutuhkan predisposisi sebagai berikut :

- 1) Menegakkan *Rule of Law*. Ada empat hal yang harus dipenuhi yaitu: *Government is under the law*, adanya *independence of jurisdiction*, *access to the court of law*, dan *general factual in certain application and same meaning*.
- 2) *Democracy*, Prinsip-prinsip dasar demokrasi yaitu;

constitutional, check and balance, freedom of media, judicial independence of president, control to civil from military, protection to minorities.

Kedua hal ini, adalah menjadi bagian dari prinsip-prinsip dari hukum progresif, dimana hukum bukan sebagai raja, tetapi alat untuk menjabarkan kemanusiaan yang berfungsi memberikan rahmat kepada dunia dan manusia, hukum bukan sebagai teknologi yang tak bernurani melainkan suatu institusi yang bermoral kemanusiaan. Pembahasan hukum tidak menyumbat pintu bagi isu manusia dan kemanusiaan. Oleh karena itu masalah manusia dan kemanusiaan akan terus menyertai dan ikut mengalir memasuki hukum. Maka hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk mengabdikan dan melestarikan manusia dengan segala perbincangan tentang kebenaran dan keadilan di dalamnya.

5. Teori Kelembagaan Negara

Untuk melaksanakan prinsip-prinsip demokrasi, kehadiran lembaga perwakilan pada negara-negara demokratis tidak dapat dielakkan karena demokrasi langsung sebagaimana berlaku di negara-kota zaman Yunani Kuno tidak dapat lagi dilaksanakan, mengingat besarnya jumlah penduduk, luasnya wilayah suatu negara yang tidak memungkinkan rakyat berkumpul pada satu tempat pada waktu bersamaan untuk membicarakan persoalan kenegaraan yang kemudian disebut dengan

demokrasi perwakilan.

Dalam demokrasi perwakilan, rakyat atau penduduk suatu negara sebagai pemegang kedaulatan hanya diwakili sekelompok kecil orang di lembaga perwakilan, dipilih melalui mekanisme pemilu atau melalui mekanisme penunjukan dan pengangkatan⁶². Oleh karena itu C. F. Strong menyatakan, keberadaan lembaga perwakilan dalam demokrasi modern merupakan suatu hal yang penting dan berarti⁶³. Sedangkan menurut Mac Iver, hal tersebut merupakan suatu hal yang hakiki karena bentuk perwakilan selalu ada dalam setiap negara demokrasi modern⁶⁴.

Sistem perwakilan pada negara demokrasi yang satu berbeda dengan negara demokrasi lainnya, apalagi antara negara demokrasi bersusunan kesatuan dengan negara demokrasi bersusunan federasi, tergantung kepada sejarah, budaya, kebutuhan dan praktek ketatanegaraan masing-masing negara. Selain itu, ada dua macam sistem perwakilan yang lazim digunakan pada negara-negara demokrasi modern, yakni; sistem perwakilan unicameral dan sistem perwakilan bicameral⁶⁵.

Sistem perwakilan unicameral tidak mengenai adanya dua badan terpisah di lembaga perwakilan seperti adanya DPR (House of

⁶² Saragih, Bintan R. 1991. *Peran DPR GR Periode 1965-1971 Dalam Menegakkan Kehidupsn Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945*, hlm 41. Bandung: Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjajaran.

⁶³ C. F. Strong. *Op. Cit.* hlm 171.

⁶⁴ Iver, Mac. 1988. *The Modem State*, Cetakan Kedua, Alih Bahasa Moertono, hlm 314-315. Jakarta: Aksara Baru.

⁶⁵ Strong, C. F. *Op.cit.* hlm 194., Saragih, Bintan R.. *Op.cit.* hlm 42-43., Hasibuan, Albert. 1992. *Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode Tahun 1977- 1982*, hlm 26-31. Yogyakarta: Disertasi Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada.

Representatives) dan Senat atau Majelis Tinggi (Upper House) dan Majelis Rendah (Lower House), akan tetapi hanya terdapat satu badan perwakilan nasional saja yang berfungsi sebagai perwakilan politik seluruh rakyat, sehingga kekuasaan legislasi tertinggi hanya ada pada satu badan perwakilan bersangkutan⁶⁶. Sistem perwakilan unicameral ini hanya diadopsi oleh negara-negara demokrasi bersusunan kesatuan (yang hakiki) karena sesuai dengan hakikat atau prinsip dasar negara bersusunan kesatuan yakni; kedaulatannya tidak terbagi dan semua urusan pemerintahan merupakan milik pemerintah pusat, dijalankan sendiri oleh pemerintahan pusat, baik di pusat pemerintahan maupun di daerah administratif atau swatantra berdasarkan asas sentralisasi dan asas dekonsentrasi.

Sebaliknya, pada sistem perwakilan bicameral terdapat dua badan (kamar) perwakilan yang terpisah satu sama lain. Kamar pertama merupakan perwakilan politik seluruh rakyat pada negara yang bersangkutan, sedangkan kamar kedua merupakan perwakilan negara bagian atau perwakilan daerah atau perwakilan golongan fungsional tertentu yang dikenal dengan istilah House of Representatives dan Senat di Amerika, *House of Commons* dan *House of Lord* di Inggris, Eerste Kamer dan Tweede Kamer di Belanda⁶⁷. Masing-masing kamar

⁶⁶ Asshiddiqie, Jimly. *Op. cit.* hlm 33-34.

⁶⁷ Soemantri, Sri. 2003. Susunan dan Kedudukan DPD, Makalah dalam seminar, "*Kedudukan dan Peranan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*", hlm 2. Dilaksanakan Sekjen MPR RI

terpisah satu sama lain, akan tetapi keduanya mempunyai kedudukan sederajat dan fungsi yang sama atau setara, baik di bidang legislasi maupun di bidang politik yang dijalankan sendiri-sendiri maupun secara bersamaan⁶⁸.

Sistem perwakilan bicameral ini diadopsi oleh negara bersusunan federasi karena cocok dengan struktur negara federasi yang terdiri dari beberapa negara bagian. Kamar pertama merupakan perwakilan politik semua rakyat federasi, sedangkan kamar kedua merupakan perwakilan negara-negara bagian yang membentuk federasi. Namun demikian, dalam perkembangannya terdapat beberapa negara bersusunan kesatuan yang memiliki lembaga perwakilan bicameral sebagaimana disebutkan sebelumnya misalnya adalah negara kesatuan Inggris, Prancis, Belanda dan lain-lain karena faktor kebutuhan dan tuntutan dalam rangka untuk mempertahankan persatuan (*union*) dan kesatuan (*unity*) yang terdapat pada negara bersusunan kesatuan bersangkutan.

Model manapun yang dipilih oleh suatu negara, fungsi utamanya adalah representasi dimana lembaga perwakilan tersebut mampu menampung semua unsur perwakilan (political representatives, regional representatives dan functional representatives) yang ada pada negara bersangkutan. Namun, dari dua model lembaga perwakilan yang disebutkan di atas, model lembaga perwakilan bicameral lebih dapat menampung banyak unsur perwakilan yang ada dalam suatu negara,

dan UNDP di Yogyakarta, 24 Maret 2003.; Gaffar., Jenedjri M. dkk. 2003. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (ed)*, hlm 18. Jakarta: Sekjen MPR RI dan UNDP.

⁶⁸ Asshiddiqie, Jimly. *Op. cit.* hlm 37.

termasuk representasi daerah pada negara bersusunan kesatuan karena kamar kedua lembaga perwakilan bicameral dapat diisi, baik oleh golongan fungsional seperti yang terdapat di negara kesatuan Inggris atau representasi daerah propinsi seperti yang terdapat di negara kesatuan Belanda, Prancis dan lain-lain.

Sistem perwakilan bicameral ini diklasifikasi Ariend Lijphart menjadi tiga macam yakni; bikameralisme kuat (strong bicameralism), sedang/cukup kuat (medium-strength bicameralism) dan bikameral lemah (weak bicameralism)⁶⁹. Struktur parlemen bicameral dikatakan strong bicameralism oleh Ariend Lijphart apabila parlemen tersebut memiliki karakter simetris dan incongruence. Kamar parlemen bicameral dikatakan simetris dan incongruence apabila kamar pertama dan kamar kedua memiliki kekuatan konstitusional setara atau memiliki perbedaan kekuatan hanya sedikit⁷⁰ dan kamar kedua memiliki legitimasi demokrasi yang kuat karena anggotanya dipilih langsung oleh rakyat⁷¹ melalui pemilu. Selanjutnya, struktur parlemen bicameral dikatakan medium-strength bicameralism apabila parlemen tersebut tidak memiliki salah satu ciri simetris dan incongruence. Sedangkan struktur parlemen bicameral dikatakan weak bicameralism apabila parlemen tersebut memiliki karakteristik asimetris dan congruence atau dengan kata lain kewenangan konstitusional kamar kedua dan

⁶⁹ Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy; Government Froms Perfomance in Thirty-Six Countries*, hlm 211. New Haven and London: Yale University.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

legitimasi politik yang dimilikinya tidak setara dengan kewenangan konstitusional dan legitimasi politik yang dimiliki kamar pertama.

Berbeda dengan Ariend Lijphart, berdasarkan kewenangan membentuk UU, Giovanni Sartori membagi sistem perwakilan bicameral menjadi perfect bicameralism, strong bicameralism dan weak bicameralism⁷². Jika kewenangan kamar pertama dan kamar kedua setara atau sama dalam pembentukan undang-undang, maka dapat disebut sebagai perfect bicameralism, jika hampir setara disebut strong bicameralism. Sebaliknya jika tidak setara maka disebut weak bicameralism⁷³.

Sistem perwakilan unicameral maupun sistem perwakilan bicameral ini mempunyai kelebihan dan sekaligus kekurangan. Kelebihan sistem perwakilan unicameral yakni;

- a. Pertama, lebih sesuai dengan ide kedaulatan rakyat yang satu dan tidak dapat di bagi-bagi.
- b. Kedua, lebih sederhana, lebih praktis, lebih murah dan lebih demokratis.
- c. Ketiga, lebih memberikan jaminan untuk dapat mengambil keputusan dengan cepat, tepat dan konsisten serta mengurangi bahaya *dead lock* yang dapat timbul karena adanya perselisihan

⁷² Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering An Inquiry Into Structure, Incentives and Outcomes (2nd ed)*, hlm 184. New York: New York University.

⁷³ *Ibid.*

pendapat antara dua kamar dalam sistem *bicameral*⁷⁴.

- d. Keempat, dapat meloloskan undang-undang dengan cepat karena hanya ada satu lembaga perwakilan.
- e. Kelima, tanggungjawab lembaga perwakilan lebih besar karena tidak dapat menyalahkan lembaga lain.
- f. Keenam, jumlah anggota lembaga perwakilan *unicameral* lebih sedikit dibandingkan jumlah anggota lembaga perwakilan *bicameral* sehingga memudahkan rakyat untuk mengontrolnya.
- g. Ketujuh, karena jumlah anggotanya lebih sedikit maka biaya yang diperlukan pemerintah untuk operasional dan menggaji anggota lembaga perwakilan lebih sedikit⁷⁵.

Sedangkan kelemahannya yakni;

- a. Pertama, memberi peluang terjadinya penyalah-gunaan wewenang karena hanya ada satu lembaga perwakilan yang anggotanya mudah dipengaruhi oleh situasi fluktuasi politik karena dipilih langsung oleh rakyat⁷⁶.
- b. Kedua, kurang mencerminkan kehendak dan kepentingan nasional karena ada kelompok yang tidak terwakili.
- c. Ketiga, tidak menjamin pekerjaan yang bijaksana, tertib, teliti dan

⁷⁴ Pumama, Edy. 2007. *Negara Kedaulatan Rakyat; Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*, hlm 83. Bandung: Nusa Media dan Imagine Press.

⁷⁵ Thaib, Dahlan. 2002. *Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konstitusional Perubahan ke Tiga UUD 1945*, hlm 9, Pidato Pengukuhan Dalam Jabatan Guru Besar Fakultas Hukum UII. Yogyakarta: UII.

⁷⁶ Budiarto, Miriam. *Op. cit.* hlm 320.

hati-hati serta dapat mendatangkan pembuatan keputusan tergesa-gesa, mentah dan berat sebelah⁷⁷.

Selanjutnya, kelebihan sistem perwakilan bicameral yakni; pertama lebih dapat mencerminkan kehendak dan kepentingan nasional karena dalam sistem perwakilan bicameral, di samping ada wakil rakyat yang duduk di parlemen juga terdapat wakil teritorial dan/atau wakil golongan tertentu. Kedua, lebih memberikan jaminan perlindungan terhadap kemungkinan timbulnya kesewenang-wenangan dalam pembentukan undang-undang oleh lembaga perwakilan karena antara kamar pertama dan kamar kedua terdapat mekanisme check and balances, saling menguji dan saling melengkapi serta saling memberikan pertimbangan dalam proses pengambilan keputusan dalam pembuatan undang-undang. Ketiga, lebih menjamin pekerjaan yang bijaksana, tertib, teliti dan hati-hati serta dapat menghindari pembuatan keputusan yang tergesa-gesa, mentah dan berat sebelah⁷⁸. Sedangkan kekurangannya yakni; pertama dapat memperlambat proses pembuatan undang-undang karena setelah rancangan undang-undang disetujui kamar pertama, sebelum undang-undang diberlakukan, terlebih dahulu harus mendapat persetujuan dari kamar kedua parlemen. Kedua, adanya kamar kedua di parlemen dipandang tidak demokratis karena tidak mencerminkan konstelasi politik dan kekuasaan sebenarnya, padahal kamar kedua mempunyai kewenangan

⁷⁷ Pumama, Edy. *Op. cit.* hlm 83.

⁷⁸ Pumama, Edy. *Op. cit.* hlm 83-84.

cukup besar. Ketiga, dapat menimbulkan persaingan antar kamar di parlemen yang kemudian dapat menimbulkan konflik antara kamar pertama versus kamar kedua⁷⁹.

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam literatur Inggris, istilah *political institution* digunakan untuk menyebut lembaga negara, sedangkan bahasa Belanda mengenal istilah *staat organen* atau *staatsorgaan* untuk mengartikan lembaga negara. Sementara di Indonesia, secara baku digunakan istilah lembaga negara, badan negara, atau organ negara. Secara sederhana, istilah lembaga negara atau organ negara dapat dibedakan dari perkataan lembaga atau organ swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa dikenal dengan sebutan organisasi non-pemerintah (ornop). Oleh karena itu, lembaga apapun yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut lembaga negara, baik berada dalam ranah eksekutif, legislatif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran⁸⁰.

Bentuk-bentuk lembaga negara dan pemerintahan baik pada tingkat pusat maupun daerah, pada perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat, sehingga doktrin *trias politica* yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesquieu yang mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara selalu harus tercermin di dalam tiga jenis lembaga negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan.

Sebelum Montesquieu, Perancis pada abad ke-17 mengenal pembagian

⁷⁹ Budiarto, Miriam. *Op. cit.* hlm 320.

⁸⁰ Asshiddiqie, Jimly. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, hlm 34. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.

kekuasaan negara kedalam lima fungsi. Kelimanya adalah (1) fungsi diplomacie; (2) fungsi defencie; (3) fungsi nancie; (4) fungsi justicie; dan (5) fungsi policie. Oleh John Locke di kemudian hari, konsepsi mengenai kekuasaan negara itu dibagi menjadi empat, yaitu (1) fungsi legislatif; (2) eksekutif; (3) fungsi federatif. Bagi John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. Akan tetapi, oleh Montesquieu itu dipisahkan sendiri, sedangkan fungsi federatif dianggapnya sebagai bagian dari fungsi eksekutif. Karena itu, dalam trias politica Montesquieu, ketiga fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas (1) fungsi legislatif; (2) fungsi eksekutif; dan (3) fungsi yudisial⁸¹.

Menurut Montesquieu, pada setiap negara selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan yaitu kekuasaan legislatif, dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil.

Harus diakui bahwa di tengah masyarakat kita masih berkembang pemahaman yang luas bahwa pengertian lembaga negara dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan tradisional legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Lembaga negara dikaitkan dengan pengertian lembaga yang berada di ranah kekuasaan legislatif, yang berada di ranah kekuasaan eksekutif disebut lembaga pemerintah, dan yang berada di ranah judikatif disebut

⁸¹ Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Perkembangan dan Konsolidai Lembaga Negara Paca Amandemen*, hlm 28. Jakarta: Sinar Grafika.

sebagai lembaga pengadilan⁸².

Konsepsi trias politica yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip check and balances. Lembaga negara yang terkadang juga disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja, ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari undang-undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden.

Menurut Jilmy Asshidiqie, selain lembaga-lembaga negara yang secara eksplisit disebut dalam UUD 1945, ada pula lembaga-lembaga negara yang memiliki constitutional importance yang sama dengan lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, meskipun keberadaannya hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang. Baik yang diatur dalam UUD maupun yang hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang asalkan sama-sama memiliki constitutional importance dapat dikategorikan

⁸² *Ibid.* hlm 37.

sebagai lembaga negara yang memiliki derajat konstitusional yang serupa, tetapi tidak dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Hierarki atau tingkat kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-Undang Dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang merupakan organ Undang-Undang, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatannya dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga yang dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. Kedudukan lembaga yang berbeda-beda tingkatannya inilah yang ikut mempengaruhi kedudukan peraturan yang dikeluarkan oleh masing-masing lembaga tersebut⁸³.

Termasuk dalam hal ini adalah DPD yang termasuk dalam lembaga yang dibentuk UUD. Keberadaan DPD yang juga merupakan lembaga tinggi negara yang memiliki peran tersendiri selain sebagai pengawal Undang-Undang Dasar, mempunyai tugas dan wewenang tersendiri yang tercantum di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Berasarkan Pasal 22 D UUD 1945, DPD hanya bertugas memberi pertimbangan kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta

⁸³ *Ibid.* hlm 37.

penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah. DPD tidak memiliki kekuasaan untuk mengambil kekuasaan akhir atas usulan undang-undang, pemberian persetujuan atas jabatan kenegaraan tertentu, hasil pengawasan anggaran. Keputusan akhir tetap pada DPR sedang DPD diposisikan sebagai pendamping tugas konstitusional DPR.

Kenyataan tersebut menunjukkan kepada kita semua bahwa DPD subordinat dibawah DPR. DPD bahkan tidak memiliki kekuasaan untuk menentukan susunan dan kedudukan sendiri. Pasal 22 C ayat (4) menyebutkan susunan dan kedudukan DPD diatur dalam undang-undang, padahal kekuasaan membentuk undang-undang berada di DPR yang dibahas dan disetujui bersama presiden (Pasal 20 UUD 1945).

6. Teori Demokrasi Perwakilan

Aristoteles membedakan tiga macam pemerintahan berdasarkan jumlah orang yang memerintah, yaitu monarki, oligarki dan demokrasi. Jika demokrasi adalah kekuasaan pada rakyat, maka monarki adalah kekuasaan pada satu orang, dan oligarki adalah kekuasaan pada sedikit orang.

Salah satu tiga macam pemerintahan menurut Aristoteles tersebut adalah demokrasi, yang kemudian dikenal bermacam-macam istilah. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer,

demokrasi terpimpin, demokrasi pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, demokrasi nasional, dan sebagainya. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata berarti rakyat yang berkuasa atau *government by the people*, (kata Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa).⁸⁴

Jadi demokrasi merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang partisipatif, demokrasi bahkan disebut sebagai kekuasaan dari, oleh dan bersama rakyat. Dan oleh karena itu rakyatlah yang menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.

Negara-negara di dunia dapat dibagi menjadi negara yang tidak demokratis, negara yang baru menjadi demokratis, dan negara demokratis lama. Negara yang tidak demokratis tantangannya adalah bagaimana melakukan transisi ke arah demokrasi. Bagi negara yang baru demokratis tantangannya adalah bagaimana demokrasi dapat diperkuat atau di konsolidasikan sehingga dapat bertahan terhadap berbagai ujian. Sedangkan bagi negara demokrasi lama adalah bagaimana memperdalam demokrasi itu sendiri.

Berbagai kriteria demokrasi pun dibuat untuk menggambarkan bagaimana demokrasi di implementasikan di berbagai negara dengan berbeda-beda. Carol C. Gould mengklasifikasikan demokrasi menjadi tiga

⁸⁴ Miriam Budiardjo, 2010, Dasar-dasar Ilmu Politik, Edisi Refisi, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 105.

model, yaitu model individualisme, model pluralis, dan model sosialisme holistik.

Sedangkan dalam pelaksanaan, demokrasi dapat diklasifikasikan berdasarkan pelaksanaan pemerintahan dengan berdasarkan cara yang digunakan, pada umumnya dibagi dua yaitu :⁸⁵

a. Demokrasi langsung (*directe democratie*)

Apabila semua rakyat berkumpul bersama-sama untuk membuat undang-undang. Sistem ini masih dilaksanakan di swiss dengan sistem referendum.

b. Demokrasi perwakilan (*representative democratie*)

Yaitu apabila rakyat yang telah dewasa memilih wakil-wakilnya untuk duduk dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) baik di pusat maupun di daerah, yang akan melaksanakan pemerintahan.

Klasifikasi yang ke dua tersebut menghendaki kedaulatan rakyat dilaksanakan dengan cara perwakilan, atau yang sering disebut dengan demokrasi perwakilan (*representative democratie*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Wakil-wakil rakyat bertindak atas nama rakyat, baik itu dalam menetapkan tujuan negara (baik jangka panjang maupun jangka pendek), corak maupun sistem pemerintahan.

Dalam demokrasi perwakilan (*representative democratie*), fungsi pemerintahan dialihkan dari warga negara kepada organ-organ khusus. Hak menentukan nasib sendiri dalam demokrasi dibatasi pada prosedur

⁸⁵ Ramdlon Naning 1982, *Aneka Asas Ilmu Negara*, Bina Ilmu, Jakarta, hal. 52.

untuk membentuk dan memilih organ ini. Hans Kelsen menyatakan bahwa

“The democratic form of nomination is election. The organ authorized to create or execute the legal norms is elected by subjects whose behavior is regulated by these norm” (Bentuk nominasi demokrasi adalah pemilu. Organ berwenang untuk membuat atau melaksanakan norma-norma hukum dipilih oleh subyek yang perilakunya diatur oleh norma ini). (Terjemah oleh Penulis).

Jadi demokrasi merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang partisipatif, demokrasi bahkan disebut sebagai kekuasaan dari, oleh dan bersama rakyat. Dan oleh karena itu rakyatlah yang menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.

F. Kerangka Konseptual Disertasi

1. Sistem Perwakilan

Setiap negara yang menjalankan pemerintahan yang demokratis memiliki sistem perwakilan yang berbeda-beda, tergantung pada sejarah, budaya, hasil dan alam pemikiran, kebutuhan, serta praktik ketatanegaraan negara yang bersangkutan. Secara singkat, sistem perwakilan di dunia dapat dikelompokkan ke dalam dua jenis, yaitu sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) dan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*)⁸⁶. Sistem perwakilan dua kamar pada

⁸⁶ Strong, C. F. 1966. *Modern Political Constitution; an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, hlm 194. London: Sidgwick & Jackson Limited.

perkembangannya mempengaruhi sistem perwakilan lain seperti *tricameral* ataupun *tetracameral system*.

Pengelompokan ini dilihat dari fungsi lembaga perwakilan, keanggotaan lembaga perwakilan, serta proses pembentukan undang-undang di lembaga perwakilan. Pertama, dari segi fungsi, jika lembaga perwakilan terdiri dari dua kamar dan masing-masing kamar mempunyai fungsi yang sama, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran maka lembaga perwakilan tersebut dikategorikan sebagai sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*). Sebaliknya, jika masing-masing kamar lembaga perwakilan tidak mempunyai fungsi yang sama, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran maka lembaga perwakilan tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*). Kedua, ditinjau dari aspek keanggotaan, apabila struktur lembaga perwakilan terdiri dari dua kamar, kemudian masing-masing kamar mempunyai anggota yang berbeda antara satu sama lain maka lembaga perwakilan tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*). Sebaliknya, jika anggota kamar pertama merangkap menjadi anggota kamar kedua maka lembaga perwakilan tersebut termasuk dalam kategori sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*). Ketiga, ditinjau dari aspek proses pembentukan undang-undang, jika pembentukan undang-undang harus melewati dua kamar yang terpisah antara satu sama lain maka lembaga perwakilan tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan dua kamar

(bicameral system). Sebaliknya, jika pembentukan undang-undang tidak melewati kamar yang lain atau dengan kata lain pembentukan undang-undang hanya dilakukan oleh satu kamar lembaga perwakilan semata maka lembaga perwakilan tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan satu kamar (unicameral system)⁸⁷.

Di samping dua model sistem perwakilan di atas, masih ada model sistem perwakilan yang lain yakni sistem perwakilan tiga kamar (tricameral system) seperti yang terdapat di Afganistan dan Afrika Selatan saat ini⁸⁸, serta sistem perwakilan lima kamar yang oleh Fatmawati disebut dengan sistem pentacameral seperti yang terdapat di Republik Yugoslavia sebagaimana diatur dalam Konstitusi Yugoslavia tahun 1963⁸⁹. Kelebihan sistem perwakilan dua kamar (bicameral system) hanya tiga macam sebagaimana akan diuraikan di bawah nanti, sedangkan kelebihan sistem perwakilan satu kamar (unicameral system) ada tujuh macam yakni; pertama lebih sesuai dengan ide kedaulatan rakyat yang satu dan tidak dapat di bagi-bagi. Kedua, lebih sederhana, lebih praktis, lebih murah dan lebih demokratis. Ketiga, lebih memberikan jaminan untuk dapat mengambil keputusan dengan cepat, tepat dan konsisten serta mengurangi bahaya dead lock yang dapat timbul karena adanya perselisihan pendapat antara dua kamar dalam sistem

⁸⁷ *Ibid.* hlm 194.

⁸⁸ Fatmawati. 2010. *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral; Studi Perbandingan Antara Indonesia dan Beberapa Negara*, hlm 214-218. Jakarta: UI Press.

⁸⁹ Parlemen Yugoslavia terdiri dari lima kamar yakni; *Federal Chamber. Economic Chamber, Chamber of Education and Culture, Chamber of Social Welfare and Health dan Organizational-Political Chamber*. Lihat Fatmawati. *Ibid.* hlm 223-227.

perwakilan dua kamar (bicameral system)⁹⁰. Keempat, dapat meloloskan undang-undang dengan cepat karena hanya ada satu lembaga perwakilan. Kelima, tanggungjawab lembaga perwakilan lebih besar karena tidak dapat menyalahkan lembaga lain. Keenam, jumlah anggota lembaga perwakilan satu kamar (unicameral lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah anggota lembaga perwakilan dua kamar (bicameral) sehingga memudahkan rakyat untuk mengontrolnya. Ketujuh, karena jumlah anggotanya lebih sedikit maka biaya yang diperlukan oleh pemerintah untuk operasional dan menggaji anggota lembaga perwakilan lebih sedikit⁹¹.

Sistem perwakilan ini juga diterapkan oleh negara yang masih memiliki bentuk kerajaan, kesultanan, ataupun sistem pemerintahan lain yang bercorak monarki. Raja sebagai kepala negara mengesahkan keputusan legislatif, eksekutif, serta yudikatif. Perwakilan atau lembaga legislatif yang biasanya berada dalam bentuk parlemen mengajukan aturan perundang-undangan untuk disahkan oleh raja sebagai kepala negara⁹². Dalam perkembangannya, untuk memberikan pertimbangan sekaligus menyeimbangkan pengaruh pemerintahan, raja dibantu oleh dewan penasehat atau privy council yang telah ditunjuk sebelumnya.

Dewan penasehat model kerajaan Inggris sering digunakan di negara-

⁹⁰ Purnama, Edy. *Op. cit.* hlm 83.

⁹¹ Thaib, Dahlan. 2002. *Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konstitusional Perubahan ke Tiga UUD 1945*, hlm 9, Pidato Pengukuhan Dalam Jabatan Guru Besar Fakultas Hukum UII. Yogyakarta: UII.

⁹² Bunbongkarn, Suchit. 2010. *Democracy and Monarchy in Thailand dalam Monarchy and Democracy in the 21st Century*, hlm 57. Bhutan: Bhutan Centre for Media and Democracy.

negara persemakmuran (*commonwealth*). Meskipun demikian, konsep ini sudah dikenal sejak abad ke-13. Dewan penasehat kerajaan Inggris diisi oleh orang-orang yang ditunjuk langsung oleh raja atau ratu berdasarkan keahlian serta kedekatannya secara personal dengan keluarga kerajaan. Jumlah dewan penasehat kerajaan Inggris ini terus bertambah, hingga beralih menjadi sebuah kelompok kecil dalam bentuk kementerian yang memberikan pertimbangan serta menerapkan kebijakan yang telah disahkan oleh raja atau ratu pada abad ke-1693. Kelompok kecil ini kemudian berkembang menjadi kabinet Inggris, yang di awal abad ke-18 mengambil alih kendali pemerintahan dan bekerja di bawah perdana menteri.

Pada 1888, kekaisaran Jepang juga memiliki dewan penasehat yang bertugas untuk memberikan pertimbangan pada kaisar, khususnya menyangkut penyusunan konstitusi⁹⁴. Dewan penasehat kekaisaran Jepang terdiri atas 16 kanselir dengan usia di atas 40 tahun. Kedudukannya di pemerintahan sejajar dengan parlemen dan kabinet. Setelah Perang Dunia II, dewan penasehat kekaisaran Jepang dibubarkan dan digantikan oleh sistem partai. Selain Jepang, Thailand juga mengadopsi konsep dewan penasehat model Inggris dengan sedikit penyesuaian.

⁹³ Handley, Paul. 2008. *Princes, Politicians, Bureaucrats, Generals: The Evolutions of the Privy Council under the Constitutional Monarchy*, disampaikan pada *10th International Conference on Thai Studies*. Bangkok: Thammasat University.

⁹⁴ *Ibid.*

Raja Chulalongkorn pada 1874 meresmikan Dewan Negara yang sebagian besar diisi oleh masyarakat sipil (bukan keluarga kerajaan) dengan bentuk kabinet. Beberapa bulan kemudian, dibentuklah Dewan Penasehat Kerajaan yang diisi oleh keluarga kerajaan dan beberapa anggota Dewan Negara⁹⁵. Keberadaan ini pada akhirnya melahirkan tegangan politik yang cukup dinamis dalam sistem pemerintahan modern Thailand. Muncul pula persaingan untuk merebut pengaruh publik dan kerajaan. Meskipun demikian, pada periode ini Thailand masih belum memiliki sistem perwakilan yang kuat. Dewan Negara bukanlah lembaga legislatif yang dipilih secara demokratis oleh rakyat Thailand, melainkan sebuah lembaga kenegaraan yang ditunjuk langsung oleh raja.

Thailand baru melakukan sebuah eksperimen sistem perwakilan ketika Raja Prajadhipok naik tahta pada 1925. Pada periode ini, Dewan Penasehat dibubarkan dan digantikan oleh Komite Dewan Penasehat (*Committee of the Privy Council / Kammakaan Ongkamontri*). Fungsi kabinet dijalankan oleh Dewan Agung (*Supreme Council of State*) yang diisi oleh lima pangeran⁹⁶. Ketika Thailand mengalami revolusi 1932, dua lembaga ini dibubarkan dan digantikan oleh Dewan Pengawas (*Regent Council*) yang menjadi jalur komunikasi antara pemerintahan dan keluarga kerajaan yang berstatus pengungsi politik di Swiss. Sampai 1946, Thailand tidak memiliki dewan penasehat, hingga saat kudeta

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*

1947, dimana kelompok royalis dan militer menggabungkan kekuatan. Dibentuklah Dewan Agung Negara (*Supreme State Council*) yang menangani urusan internal kerajaan serta menjalankan fungsi sebagai penasehat raja. Lembaga inilah yang menjadi cetak biru dewan penasehat modern Thailand⁹⁷. Dewan Agung Negara ini tak jarang juga menjadi jalur komunikasi antara masyarakat sipil dan kerajaan dengan harapan akan adanya intervensi dari raja ataupun pihak istana⁹⁸.

Sejarah dan perkembangan *privy council* atau dewan penasehat di berbagai negara yang sudah dijelaskan di atas memberikan gambaran bahwa sistem perwakilan di negara-negara monarki konstitusional tak jarang meninggalkan pekerjaan rumah. Dalam konteks Thailand, misalnya, fungsi dewan penasehat seringkali tumpang tindih dengan parlemen dan kabinet pemerintahan. Contoh yang lebih ekstrem dapat dilihat pada pemerintahan Maroko sebelum Raja Mohamed VI naik tahta pada tahun 1999. Ketika Perancis menyerahkan kemerdekaan Maroko, seluruh aparat negara, infrastruktur pemerintahan, serta kekuatan militer diserahkan kepada Raja Hasan II yang pada saat itu masih bertahta⁹⁹. Dalam sekejap, pemerintahan berada dalam kekuasaan monarki. Menteri ditunjuk oleh raja dan dapat dicabut kapan pun. Konstitusi yang disusun pada periode ini secara tidak langsung mengarah pada pembagian kekuasaan antara monarki dan perdana menteri yang dipilih secara

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Boukars, Anouar. 2010. *Politics in Morocco: Executive Monarchy and Enlightened Authoritarianism*, hlm 42. Abingdon: Routledge.

demokratis oleh rakyat. Meskipun demikian, praktik di lapangan memperlihatkan buruknya kinerja legislatif karena campur tangan kerajaan. Hilangnya otoritas Perdana Menteri atas konstitusi dan kabinet menyebabkan kurangnya hubungan baik di tingkat pemerintahan, hal ini juga menyebabkan kekacauan dalam menentukan kebijakan yang strategis¹⁰⁰. Efek domino dari kegagalan pembagian kekuasaan ini adalah hilangnya kepercayaan antar lembaga pemerintahan. Kecurigaan muncul dari setiap anggota kabinet atas manuver politik anggota lainnya, khususnya bagi mereka yang berasal dari partai politik yang berbeda¹⁰¹. Maroko menunjukkan bahwa keberadaan sistem perwakilan dan struktur politik yang demokratis dan modern tidak selalu menghasilkan kondisi pemerintahan yang ideal. Menyadari hal tersebut, kini Maroko tengah berbenah dengan melakukan modernisasi dan demokratisasi negara secara besar-besaran.

Modern ini, salah satu negara monarki konstitusional yang memiliki sistem perwakilan yang cukup baik adalah Malaysia. Dengan bentuk negara federasi semi-parlementer, Malaysia mampu menjaga nilai-nilai tradisi serta kedaulatan tiap-tiap negeri malaya dan negara bagian dengan tetap memenuhi aspirasi politik rakyatnya. Mengadopsi Westminster Model a la kerajaan Inggris, Malaysia memiliki kepala negara dengan gelar Yang di-Pertuan Agong dan dipimpin oleh perdana menteri yang

¹⁰⁰ *Ibid.* hlm 46.

¹⁰¹ *Ibid.*

dipilih secara demokratis¹⁰². Kepala negara dipilih berdasarkan musyawarah dimana sembilan negeri malaya mendelegasikan perwakilannya, musyawarah ini kemudian memilih satu orang perwakilan untuk diangkat sebagai Yang di-Pertuan Agong selama satu periode jabatan atau lima tahun. Sebagai kepala negara, Yang di-Pertuan Agong menunjuk menteri dalam kabinet dan menteri utama sebagai perpanjangan kekuasaan di pemerintahan¹⁰³. Pembagian fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif ini Malaysia membuktikan bahwa sistem perwakilan yang demokratis dan modern tetap kompatibel dengan kearifan lokal. Dengan catatan, terdapat pembagian kekuasaan dan kewenangan yang jelas dalam menjalankan pemerintahan. Monarki tidak dapat bertindak sewenang-wenang karena berada dalam pengawasan lembaga legislatif yang dipilih secara demokratis oleh rakyat. Begitupula lembaga legislatif, tidak dapat menjatuhkan legitimasi kuasa kerajaan karena sudah dijamin dalam konstitusi dan perlu pengesahan dari kepala negara.

3. Lembaga Perwakilan

Berdasarkan hasil studi kepustakaan, tidak ada keseragaman fungsi lembaga perwakilan yang diungkapkan oleh para ahli ilmu politik dan ahli ilmu hukum tata negara. Menurut Bambang Cipto fungsi lembaga perwakilan ada tiga macam yakni fungsi komunikasi (comunication),

¹⁰² Ahmed, Mughees., dkk. 2016. Analysis of Democratic Constitutional Monarchy: A Case Study of Political System of Malaysia, hal 77. Dalam *Asia Pacific Research Journal Vol. 34*.

¹⁰³ *Ibid.*

fungsi rekrutmen politik (recruitment politic) dan fungsi membuat undang-undang (legislation)¹⁰⁴. Sama dengan Bambang Cipto, G. Calvin Mackenzie juga berpendapat ada tiga fungsi utama lembaga perwakilan yakni; legislation, representation and administrative oversight.¹⁰⁵ Sedangkan menurut Miriam Budiardjo, lembaga perwakilan mempunyai empat fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan, fungsi rekrutmen politik dan fungsi penghubung antara rakyat dengan pemerintah¹⁰⁶. Selanjutnya Arbi Sanit menyebut lembaga perwakilan mempunyai lima fungsi yakni; fungsi perundang-undangan, fungsi keuangan, fungsi pengawasan, fungsi pemilihan pejabat publik dan fungsi persetujuan terhadap perjanjian internasional (ratifikasi) yang dibuat pemerintah¹⁰⁷.

Tak jauh berbeda dengan Arbi Sanit, Burn menyebut enam fungsi penting yang harus dilaksanakan oleh lembaga perwakilan yakni; representation, lawmaking, consensus building, overseeing, policy clarification and legitimizing¹⁰⁸. Sama dengan Burn, Mizey menyebut fungsi yang melekat pada badan legislatif juga ada enam yakni; fungsi legislasi, fungsi pajak, fungsi debat, fungsi pengawasan administratif, fungsi legitimasi dan fungsi rekrutmen politik¹⁰⁹.

¹⁰⁴ Cipto, Bambang. 1995. *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern Industrial*, hlm 10-14. Jakarta: Rajawali Press.

¹⁰⁵ Mackenzie, G. Calvin. 1986. *American Government: Politic and public policy*, hlm 120-137. New York: Random House New York.

¹⁰⁶ Budiardjo, Miriam. *Op. cit.* hlm 323-327.

¹⁰⁷ Sanit, Arbi. 1985. *Perwakilan Politik di Indonesia*, hlm 46-52. Jakarta: Penerbit CV Rajawali.

¹⁰⁸ Naipitupulu, Paimin., 2005. *Peran dan Pertanggungjawaban DPR; Kajian di DPRD Propinsi DKI Jakarta*, hlm 38. Bandung: Alumni.

¹⁰⁹ *Ibid.* hlm 48-51.

Perbedaan pendapat mengenai fungsi lembaga perwakilan di atas menurut Peneliti terjadi karena lembaga perwakilan tidak memperoleh fungsi tersebut sekaligus pada waktu bersamaan, akan tetapi diperoleh secara berangsur-angsur setelah mengalami proses panjang sejalan dengan perkembangan demokrasi dan kebutuhan kenegaraan. Namun berdasarkan pendapat di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa fungsi lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan negara demokrasi ada tujuh macam yakni; fungsi legislasi, fungsi pengawasan, fungsi anggaran, fungsi rekrutmen politik, fungsi representasi dan komunikasi, fungsi pemilihan pejabat publik dan ratifikasi perjanjian internasional. Namun dari tujuh fungsi tersebut yang paling pokok ada tiga yakni fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.

a. Fungsi Legislasi

Salah satu fungsi lembaga perwakilan yang terpenting yakni membuat undang-undang yang akan diberlakukan di tengah-tengah masyarakat sehingga lembaga perwakilan disebut juga dengan lembaga legislatif atau badan legislatif. Dalam rangka menjalankan fungsi legislasi, lembaga perwakilan diberi kewenangan membuat rancangan undang-undang, mengajukan rancangan undang-undang yang disebut dengan rancangan undang-undang inisiatif, kewenangan membahas, mengamandemen dan menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang, baik secara

mandiri maupun bersama-sama dengan pemerintah, tergantung kepada prinsip kekuasaan pada negara bersangkutan. Jika negara tersebut menganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara mutlak, maka negara tersebut memiliki sistem pemerintahan *presidential*, kemudian pembuatan undang-undang pada negara bersangkutan menjadi kewenangan lembaga perwakilan sepenuhnya. Sebaliknya, jika negara tersebut menganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) apalagi penyatuan kekuasaan maka negara tersebut memiliki sistem pemerintahan parlementer, dan pembuatan undang-undang pada negara tersebut bukan hanya menjadi tanggungjawab lembaga perwakilan semata, akan tetapi menjadi tanggungjawab bersama antara lembaga perwakilan dan pemerintah¹¹⁰.

Pada negara penganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*),¹¹¹ misalnya Amerika Serikat, pembuatan undang-undang sepenuhnya menjadi kewenangan lembaga perwakilan, yakni Kongres, mulai dari membuat rancangan undang-undang, membahas rancangan undang-undang di Kongres hingga menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang, semuanya dilakukan oleh

¹¹⁰ Lihat Syaifudun. 2006. *Proses Pembentukan Undang-Undang, Studi tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di Era Reformasi*, hlm 153-154. Jakarta: Program Doktor Ilmu Hukum FH UI.

¹¹¹ Konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) menghendaki cabang-cabang kekuasaan negara dipisah dengan tegas antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif untuk mencegah terkonsentrasinya kekuasaan pada satu tangan yang dapat menimbulkan tirani. Seperti tertulis di: Mulyosudarmo, Soewoto. 1997. *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, ihlm 27. Jakarta: Gramedia.

Kongres Amerika Serikat tanpa melibatkan Presiden. Keterlibatan Presiden Amerika Serikat dalam pembuatan undang-undang hanya pada tahap akhir yakni mengesahkan undang-undang yang telah disetujui Kongres sebelum diberlakukan di tengah-tengah masyarakat Amerika. Oleh karena itu agar tercipta saling kontrol dan mengimbangi (*check and balances*) antara Kongres Amerika Serikat dan Presiden, maka kepada Presiden Amerika Serikat diberikan kewenangan untuk memveto¹¹² undang-undang yang telah disetujui kongres sebelum diberlakukan di masyarakat. Undang-undang yang telah disetujui Kongres apabila mendapat veto dari Presiden, harus dikembalikan lagi ke Kongres disertai dengan alasan-alasan penolakan untuk dibahas kembali. Veto Presiden hanya dapat diabaikan oleh Kongres Amerika Serikat apabila 2/3 (dua pertiga) dari semua anggota Kongres yang hadir tetap menyetujui undang-undang tersebut, dan jika demikian halnya maka Presiden tidak mempunyai pilihan lain selain melaksanakan undang-undang tersebut¹¹³. Namun demikian, walaupun pada negara-negara penganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) pembuatan undang-undang menjadi kewenangan lembaga perwakilan, akan tetapi jika pemerintah ingin mengatur suatu hal melalui undang-undang maka pemerintah dapat mengusulkan

¹¹² Manan, Bagir. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, hlm 137. Yogyakarta: Pusham UII.

¹¹³ R, Ibrahim. 2003. *Sistem Pengawasan Konstitusional Antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembaruan Undang-Undang Dasar*, hlm 131. Bandung: Program Doktor Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Unpad.; Mahmuzar. 2010. *Sistem Pemerintahan Indonesia; Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945*, hlm 71. Yogyakarta: Nusamedia..

rancangan undang-undang tersebut melalui anggota lembaga perwakilan terutama anggota lembaga perwakilan yang berasal dari partai politik pendukung pemerintah, yang selanjutnya menjadi rancangan undang-undang usul inisiatif lembaga perwakilan¹¹⁴.

Bebeda halnya pada negara-negara yang tidak menganut prinsip pemisahan kekuasaan secara mutlak (*separation of power*). Pada negara-negara penganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*), pembuatan undang-undang¹¹⁵ dilakukan oleh lembaga perwakilan dengan cara bekerjasama dengan pemerintah. Misalnya di Inggris, undang-undang yang dibuat Parlemen disebut dengan Acts of Parliament, akan tetapi rancangan undang-undang disiapkan oleh ahli hukum di Whitehall yang bekerja atas instruksi pegawai pemerintah berdasarkan kebijakan menteri.¹¹⁶ Suatu rancangan undang-undang di Inggris baru dapat menjadi undang-undang apabila telah mendapat persetujuan bersama antara Parlemen dan pemerintah, kemudian di sampaikan kepada raja/ratu untuk disahkan (ditandatangani), yang notabene juga bagian dari parlemen¹¹⁷.

Oleh karena itu, konstitusi negara-negara penganut prinsip

¹¹⁴ Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model Legislasi Parlemeter dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Cetakan I, hlm 82. Jakarta: Rajawali Pers.

¹¹⁵ Teori pembagian kekuasaan (*distribution of power*) menghendaki adanya kerjasama antar organ negara khususnya antara organ eksekutif dan legislative. Lihat Syaifudin sebagaimana dikutip oleh: Alamsyah, Bunyamin. 2010. *Kedudukan dan Wewenang Komisi Yudisial Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ringkasan disertasi, hlm 24. Yogyakarta: Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII).

¹¹⁶ Mas'oed, Mochtar., & MacAndrews, Colin (ed). 1981. *Perbandingan Sistem Politik*, hlm 144. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

¹¹⁷ R, Ibrahim. *Op. cit.* hlm 198.

pembagian kekuasaan (*distribution of power*) memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada lembaga perwakilan, baik rancangan undang-undang yang datang dari usul pemerintah maupun rancangan undang-undang inisiatif lembaga perwakilan, kemudian menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang bersama-sama dengan lembaga perwakilan dalam sidang paripurna lembaga perwakilan yang khusus diadakan untuk itu.

Namun dalam perkembangannya, pembuatan undang-undang pada negara penganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*), rancangan undang-undang lebih banyak datang dari usul pemerintah daripada inisiatif dewan perwakilan seperti yang terjadi di negara Belanda, Malaysia, Inggris, Australia termasuk di Indonesia¹¹⁸. Kondisi ini disebabkan karena di banyak negara, lembaga perwakilan tidak memiliki sumber daya manusia (SDM) yang memadai dalam membuat rancangan undang-undang karena kebanyakan anggota lembaga perwakilan tidak mendapatkan pendidikan yang layak dalam hal membuat undang-undang. Sebaliknya, pemerintah dipandang mempunyai sumber daya manusia yang lebih unggul daripada sumber daya manusia yang ada di lembaga perwakilan dalam hal membuat rancangan undang-undang karena di lembaga pemerintah banyak para ahli yang mempunyai

¹¹⁸ Budiarjo, Miriam. *Op. cit.*, hlm 323.

pendidikan yang baik dan layak, termasuk dalam membuat peraturan perundang-undangan. Selain itu, pemerintah dianggap lebih mengetahui kebutuhan masyarakat yang akan diatur melalui undang-undang, sehingga apabila rancangan undang-undang yang diajukan oleh pemerintah disahkan atau disetujui oleh lembaga perwakilan menjadi undang-undang maka pemerintah tidak akan kesulitan mengimplementasikannya karena pemerintah sendiri yang membuat dan menghendaki undang-undang tersebut¹¹⁹.

Keadaan di atas menurut Miriam Budiardjo tidak mengherankan, dan itu terjadi kerana ada pergeseran konsep negara hukum di dunia dari negara hukum formil ke negara hukum material atau dari negara penjaga malam ke negara kesejahteraan (*welfare state*) yang mengharuskan pemerintah aktif mengatur semua aspek kehidupan masyarakat¹²⁰. Dalam negara hukum formal, pemerintah dalam arti sempit (eksekutif) hanya bertugas menjalankan undang-undang yang telah dibuat lembaga perwakilan sehingga pemerintah bersifat pasif. Produk hukum yang dibuat lembaga perwakilan banyak yang tidak memihak kepada rakyat karena lembaga perwakilan diisi oleh orang-orang dan sekelompok orang yang mempunyai status sosial lebih tinggi dan secara ekonomi lebih mapan, yang mana pada waktu pemilu membeli suara rakyat agar dapat duduk di lembaga perwakilan. Kemudian setelah terpilih menjadi anggota lembaga

¹¹⁹ *Ibid.* hlm 324.

¹²⁰ *Ibid.*

perwakilan, mereka membuat undang-undang dalam rangka untuk menjaga kepentingan ekonomi individu dan kelompok mereka sehingga ekonomi rakyat terabaikan yang akhirnya menciptakan kesenjangan sosial yang sangat tajam di tengah-tengah masyarakat. Keadaan ini kemudian mendorong lahirnya konsep negara hukum material. Dalam konsepsi negara hukum material, pemerintahan yang semula hanya bertugas menjalankan apa yang telah ditetapkan oleh lembaga perwakilan melalui undang-undang, sekarang mempunyai tugas baru yakni harus mampu menjamin kesejahteraan rakyat. Agar kesejahteraan rakyat dapat terwujud dengan baik maka pemerintah diberi kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada lembaga perwakilan, ikut membahas rancangan undang-undang dan menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang bersama-sama dengan dewan perwakilan karena pemerintah dianggap paling mengerti regulasi yang diperlukan dalam rangka untuk mensejahterakan rakyat. Di samping itu, kepada pemerintah juga diberikan kebebasan untuk menetapkan peraturan perundang-undangan lain lewat lembaga *freies ermessen* atau *pouvoir deescretion*.

Melalui lembaga *freies ermessen* atau *pouvoir deescretion* ini, pemerintah dalam menjalankan pemerintahan negara tidak hanya berdasarkan kepada peraturan-perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh lembaga perwakilan, akan tetapi apabila

terdapat kekosongan hukum atau hukumnya kurang jelas, atau aturan hukumnya ada tetapi menimbulkan multi interpretasi, dan tindakan pemerintah diperlukan demi kepentingan negara dan masyarakat maka pemerintah melalui lembaga *freies ermerssen* dapat membuat kebijakan bahkan menetapkan peraturan perundang-undangan tertentu demi tercapainya tujuan negara.

Menurut Moh. Mahfud MD, adanya lembaga *freies Ermessen* atau *pouvoir deescretion* ini menimbulkan implikasi, baik di bidang eksekutif maupun di bidang peraturan perundang-undangan. Dalam bidang eksekutif antara lain adanya hak prerogatif presiden. Sedangkan di bidang peraturan perundang-undangan ada tiga macam kewenangan bagi pemerintah yaitu; pertama, pemerintah berwenang membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), tanpa terlebih dahulu meminta persetujuan kepada Parlemen. Kedua, pemerintah mempunyai kewenangan membuat peraturan pelaksana atas ketentuan undang-undang. Ketiga, pemerintah mempunyai kewenangan sendiri dalam menafsirkan materi peraturan perundang-undangan.¹²¹

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa fungsi legislasi yang dimiliki lembaga perwakilan pada masing-masing negara berbeda

¹²¹ Ketatanegaraan Indonesia mempunyai banyak produk hukum yang dibuat oleh eksekutif untuk kepentingannya sendiri, hukum yang ditetapkan banyak yang bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi. Lebih jelasnya lihat: M.D., Mahfud. 1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, hlm 260. Yogyakarta: Gama Media.

antara satu sama lain. Pada negara-negara penganut prinsip pemisahan kekuasaan secara mutlak (*separation of power*) seperti Amerika Serikat, fungsi legislasi dijalankan secara mandiri oleh lembaga perwakilan (Kongres) tanpa melibatkan Presiden kecuali dalam hal pengesahan undang-undang yang telah disetujui Kongres. Sebagai bentuk checks and balances antara badan legislatif dan eksekutif maka kepada Presiden diberikan kewenangan untuk memveto undang-undang yang telah disetujui Kongres. Sebaliknya, pada negara-negara penganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*), fungsi legislasi tidak hanya menjadi tanggungjawab lembaga perwakilan semata, akan tetapi dijalankan oleh lembaga perwakilan dengan cara bekerjasama dengan pemerintah. Semua rancangan undang-undang baru dapat menjadi undang-undang apabila telah mendapat persetujuan bersama antara Lembaga perwakilan dan pemerintah dalam sidang dewan perwakilan yang khusus diadakan untuk itu.

b. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan dimiliki oleh lembaga perwakilan seiring dengan terjadinya perkembangan dan transformasi demokrasi dari demokrasi langsung menjadi demokrasi perwakilan sebagai wujud penjelmaan kedaulatan rakyat. Dalam demokrasi perwakilan, rakyat sebagai pemegang kedaulatan hanya diwakili oleh segelintir atau sebagian kecil orang yang duduk di lembaga perwakilan yang

bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat yang diwakilinya¹²².

Fungsi pengawasan ini dimiliki oleh semua lembaga perwakilan yang terdapat di negara-negara demokrasi, baik pada negara yang menerapkan sistem pemerintahan parlementer maupun pada negara yang menerapkan sistem pemerintahan presidential. Negara demokrasi yang menerapkan sistem pemerintahan parlementer misalnya Inggris, Australia, Malaysia dan lain sebagainya, lembaga perwakilannya (parlemen) mempunyai kewenangan mengangkat atau memilih kepala pemerintahan pada negara bersangkutan. Oleh karena itu, dalam demokrasi parlementer lembaga perwakilan mempunyai salah satu tugas yakni mengawasi jalannya pemerintahan.

Selanjutnya pada negara demokrasi dengan sistem pemerintahan presidential, kepala negara/kepala pemerintahan dipilih langsung oleh rakyat pemilik kedaulatan melalui pemilihan umum seperti di Amerika Serikat dan

Indonesia semenjak tahun 2004 hingga sekarang¹²³. Namun karena rakyat banyak tidak mungkin dapat melaksanakan pengawasan langsung terhadap tindakan kepala negara kepala pemerintahan yang telah dipilihnya maka pengawasan terhadap

¹²² Arbi Sanit. *Op. cit.* hlm 23.

¹²³ Setelah sistem presidensial dipertegas dalam UUD 1945 hasil perubahan Indonesia telah melakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung pada 2004, 2009, 2014 dan 2019.

kepala Negara kepala pemerintahan pada negara yang menganut sistem pemerintahan presidential, dilaksanakan oleh lembaga perwakilan rakyat. Dengan demikian terlihat bahwa fungsi pengawasan dimiliki oleh semua lembaga perwakilan di negara-negara demokrasi, baik pada negara yang menerapkan sistem pemerintahan parlementer maupun pada negara yang menerapkan sistem pemerintahan presidential.

Menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi pengawasan ini merupakan fungsi lembaga perwakilan yang paling pokok (utama, Peneliti) dibandingkan dengan fungsi yang lain¹²⁴, dan menurut Peneliti bukan hanya yang paling pokok (utama), akan tetapi juga yang paling menonjol saat ini karena dalam menjalankan fungsi legislasi dan fungsi anggaran, pemerintah berperan banyak membantu lembaga perwakilan, sedangkan untuk melakukan fungsi pengawasan, pemerintah tidak bisa membantu lembaga perwakilan karena yang akan diawasi adalah pemerintah sendiri. Oleh karena itu, mau tidak mau, bisa atau tidak bisa lembaga perwakilan sendiri yang harus melakukannya.

Pengawasan yang paling penting yang harus dilakukan oleh lembaga perwakilan adalah berkenaan dengan kebijakan dan pelaksanaan undang-undang yang telah dibuat oleh lembaga perwakilan serta pengawasan terhadap penggunaan keuangan negara

¹²⁴ Asshiddiqie, Jimly. *Op. cit.*, hlm.34.

oleh pemerintah, apakah sudah dilaksanakan dengan baik sebagaimana mestinya atau justru sebaliknya. Dalam menjalankan fungsi pengawasan ini, lembaga perwakilan diberi berbagai macam hak sebagaimana diatur dalam konstitusi atau UUD yakni hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat dan bahkan hak memakzulkan pemerintah yang sedang berkuasa pada negara penganut sistem pemerintahan presidential dan hak menyatakan mosi tidak percaya kepada pemerintah pada negara-negara penganut sistem pemerintahan parlementer¹²⁵.

c. Fungsi Anggaran

Sumber utama pendapatan negara berasal dari sumber pajak yang dibayar oleh rakyat kepada negara. Oleh karena itu, lembaga perwakilan yang notabene diisi oleh para wakil rakyat diberi kewenangan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara berdasarkan undang-undang pada setiap awal tahun anggaran atau sebelum anggaran tahun itu dilaksanakan oleh pemerintah. Penetapan anggaran pendapatan dan belanja negara oleh lembaga perwakilan melalui undang-undang tersebut dikenal dengan fungsi anggaran (*budgeter*)¹²⁶.

Fungsi anggaran (*budgeter*) ini dijalankan oleh lembaga perwakilan dengan cara membetuk panitia anggaran, badan anggaran

¹²⁵ Sanit, Arbi.. *Op. cit.* hlm 51.

¹²⁶ *Ibid.*

atau komisi anggaran yang berfungsi sebagai mitra pemerintah dalam menyusun rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara pada setiap tahun anggaran pembangunan. Namun kenyataan menunjukkan, penyusunan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara di banyak negara, didominasi oleh pihak pemerintah, kemudian diajukan ke lembaga perwakilan untuk diminta persetujuan sebelum dilaksanakan.

Menurut Albert Hasibuan, penyusunan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara di banyak negara didominasi oleh pemerintah karena; pertama, penyusunan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara merupakan pekerjaan rumit, memerlukan waktu yang panjang untuk menyelesaikannya. Dalam rangka untuk menyelesaikan pekerjaan yang rumit ini, misalnya di Indonesia pemerintah membentuk Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bapenas) bekerjasama dengan Kementerian Keuangan membahas berbagai program dan anggaran secara intens yang kemudian dituangkan ke dalam rancangan undang-undang tentang pendapatan, dan belanja negara yang selanjutnya diajukan ke lembaga perwakilan untuk diminta persetujuan. Kedua, di lain pihak lembaga perwakilan hanya mempunyai sedikit waktu untuk membahas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara sehingga lembaga perwakilan tidak dapat melakukan koreksi secara total dan

mendalam terhadap rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan pihak pemerintah¹²⁷. Ketiga, pemerintah dianggap sebagai pihak yang paling mengetahui tentang kebutuhan anggaran yang diperlukannya dalam rangka untuk menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan pada tahun anggaran bersangkutan atau pada tahun anggaran berikutnya karena pemerintah pasti mempunyai data lengkap tentang masalah ini¹²⁸.

Namun demikian, karena lembaga perwakilan memiliki fungsi anggaran (*budgeter*) sebagaimana diatur dalam konstitusi negara maka lembaga perwakilan berwenang melakukan koreksi, mengamandemen dan menetapkan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan pihak pemerintah menjadi undang-undang agar sumber dan pengeluaran keuangan negara sesuai dengan beban dan kebutuhan masyarakat sesungguhnya. Jika program kerja dan anggaran yang diajukan pemerintah kepada lembaga perwakilan tidak sesuai dengan kebutuhan rakyat dan pembangunan maka lembaga perwakilan dapat melakukan koreksi bahkan dapat menolak rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan pemerintah. Konsekuensi dari penolakan tersebut, pemerintah tidak boleh melaksanakan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara

¹²⁷ Hasibuan, Albert. *Op. cit.* hlm 202-203.

¹²⁸ *Ibid.*

yang ditolak lembaga perwakilan tersebut, akan tetapi agar pemerintahan dan pembangunan tidak mengalami kevakuman pada tahun anggaran bersangkutan maka konstitusi memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara tahun sebelumnya.

Dari uraian di atas terlihat bahwa dalam menetapkan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, posisi tawar lembaga perwakilan lebih kuat dari pada pemerintah. Begitu juga di Indonesia, fungsi anggaran (*budgeter*) yang dimiliki DPR menurut konstruksi UUD 1945 lama sebagaimana disebutkan dalam penjelasannya merupakan fungsi yang sangat kuat, "Dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja negara kedudukan DPR lebih kuat dari pada kedudukan pemerintah."¹²⁹ Oleh karena itu, kadang-kadang fungsi anggaran (*budgeter*) yang dimiliki oleh lembaga perwakilan ini dijadikan oleh lembaga perwakilan sebagai alat untuk menekan pemerintah agar pemerintah mau mengikuti kehendak lembaga perwakilan, yang kadang-kadang menjadi salah satu penyebab timbulnya konflik antara lembaga perwakilan dengan pihak pemerintah¹³⁰. Namun demikian, pada beberapa negara dengan

¹²⁹ Penjelasan UUD 1945 saat ini tidak berlaku lagi karena bukan bagian dari UUD 1945. Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 menyatakan, dengan ditetapkannya Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara, Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.

¹³⁰ Misalnya konflik antara Presiden Soekarno dengan DPR-GR pimpinan Sarwoto pada tahun 1961 yang berujung pembubaran DPR-GR oleh Presiden Soekarno. Tindakan Soekarno

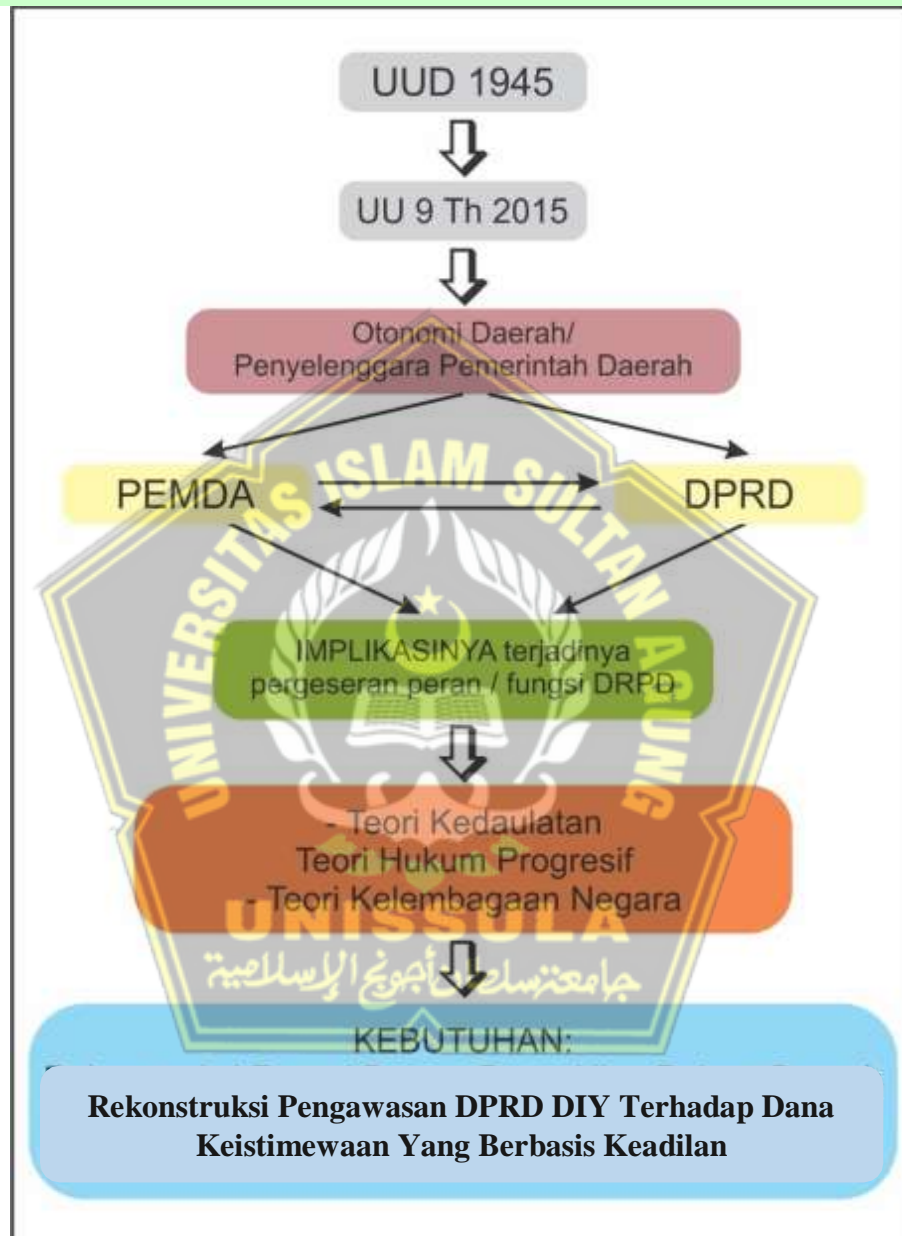
sistem pemerintahan *presidential*, kedudukan pemerintah dalam bidang anggaran lebih kuat dibandingkan dengan kedudukan pemerintah karena konstitusi dan peraturan perundang-undangan pada negara bersangkutan membatasi kewenangan lembaga perwakilan untuk merubah rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan oleh pemerintah, dan bahkan pemerintah dapat memaksa lembaga perwakilan untuk melakukan proses legislasi di bidang anggaran dalam kurun waktu tertentu¹³¹.

Tiga fungsi lembaga perwakilan di atas (legislasi, pengawasan dan anggaran) merupakan fungsi utama yang harus dilaksanakan oleh lembaga perwakilan dalam negara demokrasi berkedaulatan rakyat. Namun seiring dengan perkembangan demokrasi dan kebutuhan kenegaraan, fungsi lembaga perwakilan mengalami perkembangan cukup pesat, yang semula hanya berfungsi sebagai lembaga pembuat undang-undang (legislatif), mengawasi jalannya pemerintah dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara, sekarang juga berfungsi sebagai lembaga rekrutmen politik, memilih pejabat publik, dan fungsi representasi.

membubarkan DPR-GR bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 lama yang menyebutkan, Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan UU. Apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah, Pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu.

¹³¹ Isra, Saldi. *Op. cit.* hlm 82.

G. Kerangka Pemikiran Disertasi



Bagan 2. Alur pemikiran munculnya kebutuhan rekonstruksi fungsi DPRD berdasarkan produk hukum yang ada, terutama undang-undang yang menaungi otonomi daerah..

H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Paradigma¹³² yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma konstruktivisme¹³³, karena penelitian ini dimaksudkan untuk menghasilkan suatu pemikiran atau gagasan serta teori baru mengenai fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Demokratis Bersih dan Berwibawa.

Kajian pokok dalam paradigma konstruktivisme, menerangkan bahwa substansi bentuk kehidupan di masyarakat tidak hanya dilihat dari penilaian objektif saja, melainkan juga dilihat dari tindakan perorangan yang timbul dari alasan-alasan subjektif. Weber juga melihat bahwa tiap individu akan memberikan pengaruh dalam masyarakatnya tetapi dengan beberapa catatan, dimana tindakan sosial yang dilakukan oleh individu tersebut harus berhubungan dengan rasionalitas dan tindakan sosial harus dipelajari melalui penafsiran serta pemahaman (interpretive

¹³² Paradigma yang dimaksud dalam studi ini adalah seperangkat keyakinan yang memandu Peneliti dalam memahami permasalahan penelitian ini, baik di aras ontologi, epistemologi, maupun metodologi. Pemahaman sederhana ini beranjak dari pengertian paradigma dari Margareth Masterman, bahwa paradigma merupakan keseluruhan asumsi umum, hukum-hukum, teknik-teknik dan prinsip-prinsip metafisika yang menuntun para ilmuwan dalam berolah ilmu. Seperti tertulis di; Kuhn, Thomas. 2000. *The Structure of Scientific Revolution*, Edisi Bahasa Indonesia. Bandung: Remaja Rosda Karya.; Wilardjo, Liek. 1990. *Realita dan Desiderata*. Yogyakarta: Duta Waca University Press.; serta Kleden, Ignas. 1987. *Sikap Ilmiah dan Kritik Kebudayaan*, hal 20. Jakarta: LP3ES.

¹³³ Sejak abad pencerahan hingga era globalisasi terdapat empat paradigma ilmu pengetahuan yang dikembangkan oleh para ilmuwan, yaitu positivisme, post-positivisme, realisme (*critical theory*) dan konstruktivisme (*constructivism*). Keempat paradigma dimaksudkan untuk menemukan hakikat realitas atau ilmu pengetahuan yang berkembang. Perbedaan dari keempat paradigma tersebut dapat dilihat dari cara pandang masing-masing terhadap realitas yang digunakan dan cara yang ditempuh untuk melakukan pengembangan penemuan ilmu pengetahuan. Khususnya pada tiga aspek yang ada di dalamnya, yakni aspek-aspek ontologis, epistemologis, dan metodologis, namun demikian, perlu dicatat bahwa beberapa paradigma kadang kala mempunyai cara pandang yang sama pada satu dari ketiga aspek tersebut. Seperti tertulis di; Salim, Agus. 2006. *Teori dan Paradigma: Penelitian Sosial Buku Sumber Untuk Penelitian Kualitatif*, hlm 68-72. Yogyakarta: Tiara Wacana.

understanding). Secara metodologis, paradigma ini menganut metode hermeneutika dan dealektika dalam proses mencapai kebenaran. Menurut Agus Salim¹³⁴, metode pertama dilakukan melalui identifikasi kebenaran atau konstruksi pendapat orang-perorang. Sedangkan metode kedua mencoba untuk membandingkan dan menyilang pendapat orang-perorang yang diperoleh melalui metode pertama untuk memperoleh konsensus kebenaran yang disepakati bersama.

Dalam paradigma dan rancangan teoritik ini, titik fokus analisis akan pada tingkat kesadaran pemaknaan (*verstehen*), untuk itu analisa tataran etik dan emik dilakukan secara simultan, melalui aspek tekstual: kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang terkait, maupun bentuk acuan normatif tidak tertulis yang telah mengkristal/melembaga. Untuk itu analisa hermeneutika hukum dianggap pilihan yang tepat dalam riset ini.

Paradigma konstuktivisme digunakan dalam penelitian ini karena memungkinkan peneliti untuk melihat dan memahami kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Demokratis Bersih dan Berwibawa.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan yakni pendekatan yuridis ketatanegaraan, pendekatan politis, dan pendekatan komparasi.

¹³⁴ Salim, Agus. *Ibid.* hlm 72.

- 1) Pendekatan yuridis ketatanegaraan dipakai karena jenis penelitian ini merupakan penelitian terhadap asas hukum yang terdapat pada ketentuan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur tentang DPRD (lembaga negara) yang notabene-nya merupakan objek kajian hukum tata negara.
- 2) Pendekatan politis dipakai karena yang menjadi obyek kajian penelitian ini adalah DPRD yang notabene-nya adalah lembaga politik yang mempunyai tugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan politik daerah di tingkat Daerah yakni kepentingan politik daerah yang selaras dengan kepentingan politik nasional.
- 3) Pendekatan komparatif digunakan dalam rangka untuk melihat struktur dan fungsi Lembaga Perwakilan di beberapa negara kesatuan seperti yang terdapat di Inggris, Belanda, Prancis, Thailand dan Jepang. Menggunakan metode studi kepustakaan dan dokumen berupa peraturan perundang-undangan, khususnya UUD negara yang bersangkutan. Studi komparatif ini tidak bermaksud ingin mentransfer begitu saja model lembaga perwakilan yang terdapat pada Negara-negara di atas karena masing-masing negara mempunyai sejarah sendiri-sendiri, budaya sendiri dan kebutuhan sendiri.

3. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang dilakukan adalah deskriptif analitis yaitu menggambarkan sesuatu keadaan hukum seperti apa adanya dengan

paradigma studi konstruktivisme, kemudian dengan dituangkan dalam sebuah pembahasan yang logis, sistematis dan komprehensif.

4. Sumber Data, Jenis Data, dan Metode Pengumpulan Data

Sumber data pada penelitian ini adalah data primer dan sekunder:

- a. Data Primer adalah sumber data penelitian yang diprioritaskan, yaitu yang berkaitan dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Demokratis Bersih dan Berwibawa, adapun data tersebut bersumber dari peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia sebelum Amandemen, Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia setelah Amandemen, Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang No : 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (MD3), Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD, Peraturan perundangan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.
- b. Data Sekunder adalah data pendukung jalannya penelitian ini, yaitu buku-buku, jurnal nasional, internasional yang relevan dan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan penelitian ini. Data sekunder terdiri dari:
 1. Bahan hukum primer/pokok berupa peraturan perundang-undangan.

2. Bahan hukum sekunder berupa artikel, buku-buku, disertasi, jurnal, makalah, dan karya ilmiah lainnya yang berkaitan dengan hukum Tata Negara.
3. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang dapat menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder, antara lain berupa kamus, ensiklopedia.

Jenis data dari sumber data yang disebutkan di atas, merupakan data kualitatif berupa teks karena bersumber pada dokumen atau produk hukum legal. Berdasarkan waktu pengumpulannya, data-data yang diperoleh tergolong pada data berkala, yang dikumpulkan berdasarkan pada periode tertentu, yaitu sebelum dan sesudah diberlakukannya Undang-Undang Keistimewaan (UUK).

Sebelum adanya UUK, Undang-Undang yang berbicara tentang pengawasan DPRD mencakup; UU Nomor 5 Tahun 1974; UU Nomor 22 Tahun 1999; serta UU Nomor 32 Tahun 2004. Sedangkan periode setelahnya meliputi; UU Nomor 23 Tahun 2014; serta UUK (UU Nomor 13 Tahun 2012); sekaligus UU Nomor 17 Tahun 2014. Adapun tambahannya ialah produk hukum setingkat Peraturan Daerah juga Peraturan DPRD DIY.

Metode dalam pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi pustaka, yaitu mengumpulkan bahan primer, berupa Undang-undang, bahan-bahan yang diperoleh dari perpustakaan berupa

buku-buku dan dokumen hukum dan hasil-hasil penelitian-penelitian sebelumnya.

5. Metode Analisa Data

Analisa data merupakan langkah terakhir dalam suatu kegiatan penulisan. Analisis data dilakukan secara kualitatif artinya menguraikan data secara bermutu dalam bentuk yang teratur, runtun, logis, tidak timpang tindih dan efektif sehingga memudahkan interpretasi data pemahaman analisis.¹³⁵

Data yang diperoleh melalui pengumpulan data sekunder tersebut akan dikumpulkan kemudian dianalisis untuk mendapatkan kejelasan terhadap masalah yang akan dibahas. Semua data yang terkumpul diolah dan disusun secara sistematis untuk selanjutnya disajikan dalam bentuk deskriptif yang kemudian disimpulkan. Metode analisis yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode interpretasi, yaitu data yang telah dikumpulkan kemudian dideskripsikan secara kualitatif.

Dalam analisis data, Peneliti menggunakan metode kualitatif artinya semua data yang diperoleh dianalisis secara utuh sehingga terlihat adanya gambaran yang sistematis dan faktual. Dari hasil analisis dan interpretasi tersebut, Peneliti menarik kesimpulan untuk menjawab isu hukum tersebut. Analisa data diakhiri dengan memberikan saran mengenai apa yang seharusnya dilakukan terhadap isu hukum tersebut.

¹³⁵ Winarno Surachman, *Data dan Teknik Research: Pengertian Metodologi Ilmiah*, CV Tarsito, Bandung, 1973, hlm. 27

I. Orisinalitas Penelitian

Beberapa penelitian yang telah dilakukan berkenaan dengan “Rekonstruksi Nilai Keadilan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta”, di antaranya adalah:

No	Judul Penelitian	Penyusun dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Promovendus
1	Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah	Anindita Dwi Hapsari Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang tahun 2018	Penelitian/Tesis ini menyatakan pelaksanaan fungsi legislasi yang dilakukan oleh DPRD Kota Tegal dalam pembentukan peraturan daerah Kota Tegal adalah belum optimal. Hal tersebut dibuktikan dengan minimnya usulan/inisiatif rancangan peraturan daerah Kota Tegal yang berasal dari DPRD. Pada tahun 2009-2014 dari sejumlah 41 (empat puluh satu) peraturan daerah Kota Tegal tidak ada	Penelitian ini lebih kepada bagaimana kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang masih sangat kuat kedudukannya secara yuridis masih belum mampu secara optimal untuk melaksanakan fungsi pengawasannya terhadap Pemerintah Provinsi. Kemudian bagaimana upaya-upaya yang dapat ditempuh (dilakukan) agar dengan fungsi yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mewujudkan Pemerintahan Provinsi yang demokratis bersih dan berwibawa serta bagaimana konstruksi ideal penguatan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan

			<p>satupun rancangan peraturan daerah yang merupakan inisiatif dari DPRD.</p> <p>Pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tegal jika dibandingkan dengan pelaksanaan fungsi legislasi di DPRD Kota Semarang; DPRD Kota Cirebon; DPRD Kota Depok dan DPRD Kabupaten Dairi adalah sama-sama kurang optimal terutama dalam hal pembentukan peraturan daerah, dikarenakan rencana dan realisasi usulan inisiatif rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah dari DPRD yang masih relatif rendah/sedikit dibandingkan dengan rencana dan realisasi usulan inisiatif</p>	<p>pemerintahan di Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang demokratis bersih dan berwibawa.</p>
--	--	--	---	---

			rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah dari Pemerintah Daerah tersebut.	
2	Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Solok dalam Pembentukan Perda Kabupaten Solok Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Nagari	Hayat Raiyatul (Tesis MIH Universitas Andalas, 2015)	Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Solok Periode 2004-2009 dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Nagari; Apakah perlu optimalisasi penguatan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Solok dalam pembentukan peratruan daerah Kabupaten Solok Nomor 7 Tahun 2006	Penelitian ini berusaha untuk mengkaji dan menganalisis efektifitas fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang demokratis bersih dan berwibawa. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya-upaya yang ditempuh (dilakukan) agar dengan fungsi yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mewujudkan Pemerintahan Provinsi yang demokratis bersih dan berwibawa serta menganalisis konstruksi ideal penguatan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang demokratis bersih dan berwibawa.

Tabel 2. Penelitian-penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya.

J. Sistematika Penulisan Disertasi

Dalam rangka mengorganisasikan gagasan-gagasan pemikiran yang terhimpun dalam disertasi ini, sehingga menjadi sebuah tulisan ilmiah akademik yang sistematis, sistematika penulisannya disusun ke dalam 6 (enam) bab, yang masing-masing BAB berisikan sebagai berikut:

Paparan substansi pada BAB I, adalah pendahuluan yang memuat Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian Disertasi, Kegunaan Penelitian Disertasi yang terdiri dari Kegunaan Teoritis dan kegunaan Praktis, Kerangka Teori Disertasi, Kerangka Konsep yang terdiri dari Teori Kedaulatan Rakyat sebagai Grand Theory, Teori Hukum Progresif sebagai Middle Theory, Teori Kelembagaan Negara sebagai Applied Theory. Kerangka Pemikiran serta Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan Disertasi.

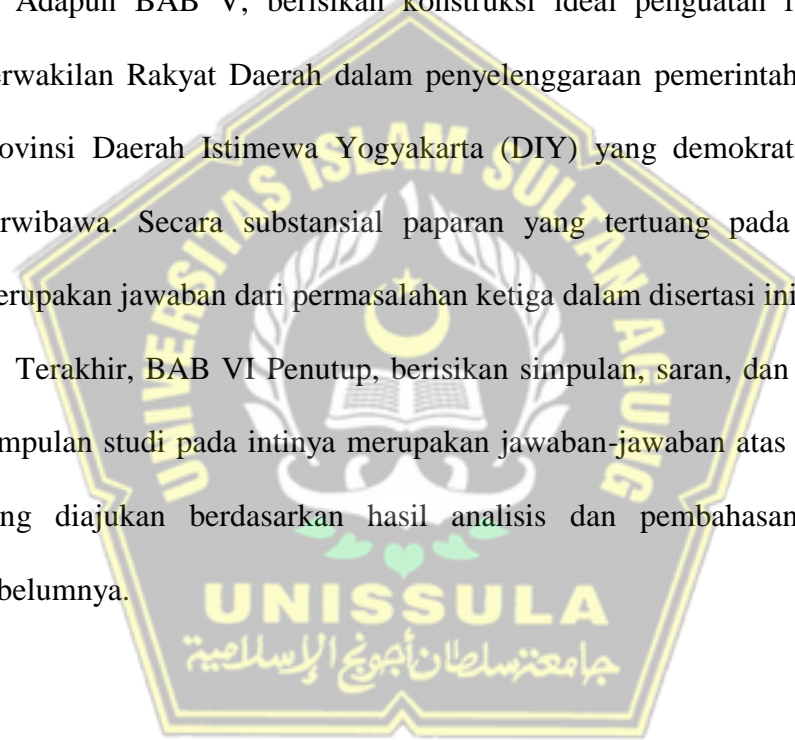
Pada BAB II, Tinjauan Pustaka berisikan mengenai tinjauan mengenai demokrasi sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, cita negara, otonomi daerah, dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Uraian BAB III, berisikan tentang kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dalam melaksanakan fungsi pengawasannya terhadap Pemerintah Provinsi. Secara substansial paparan yang tertuang pada BAB III ini merupakan jawaban dari permasalahan pertama dalam disertasi ini.

Materi pada BAB IV, memaparkan tentang upaya-upaya yang dapat ditempuh agar Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dapat mewujudkan Pemerintahan Provinsi yang demokratis bersih dan berwibawa. Secara substansial paparan yang terutang pada BAB IV ini merupakan jawaban dari permasalahan kedua dalam disertasi ini.

Adapun BAB V, berisikan konstruksi ideal penguatan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang demokratis bersih dan berwibawa. Secara substansial paparan yang tertuang pada BAB V ini merupakan jawaban dari permasalahan ketiga dalam disertasi ini.

Terakhir, BAB VI Penutup, berisikan simpulan, saran, dan rekomendasi. Simpulan studi pada intinya merupakan jawaban-jawaban atas permasalahan yang diajukan berdasarkan hasil analisis dan pembahasan di bab-bab sebelumnya.



BAB II

TELAAH PUSTAKA

A. Pemerintahan DIY dalam Kerangka Hukum Nasional

Pemerintahan Daerah DIY adalah pemerintahan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dan urusan keistimewaan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah DIY dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 Daerah Istimewa Yogyakarta, selanjutnya disebut DIY, adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

DIY secara formal dibentuk dengan UU No. 3 Tahun 1950 (BN 1950 No. 3) yang diubah dengan UU No. 19 Tahun 1950 (BN 1950 No. 48). Kedua UU tersebut diberlakukan mulai 15 Agustus 1950 dengan PP No. 31 Tahun 1950 (BN 1950 No. 58). UU 3/1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sangatlah singkat (hanya 7 Pasal dan sebuah lampiran daftar kewenangan otonomi). Undang-Undang tersebut hanya mengatur wilayah dan ibu kota, jumlah anggota DPRD, macam kewenangan, serta aturan-aturan yang sifatnya adalah peralihan. UU 19/1950 sendiri adalah perubahan dari UU 3/1950 yang berisi penambahan kewenangan bagi DIY. Status keistimewaan Yogyakarta tidak diatur lagi dalam UU pembentukan karena telah diatur dalam UU 22/1948). Dalam UU 3/1950 disebutkan secara tegas

Yogyakarta adalah sebuah Daerah Istimewa setingkat Provinsi dan bukan sebuah Provinsi¹³⁶. Walaupun nomenklturnya mirip, namun saat itu mengandung konsekuensi hukum dan politik yang amat berbeda terutama dalam hal kepala daerah dan wakil kepala daerahnya (UU 22/1948). Walau begitu DIY bukan pula sebuah monarki konstitusional¹³⁷.

1. DIY Pra Undang-Undang Keistimewaan

Sejarah DIY telah berjalan cukup panjang, bahkan sejak sebelum masa kemerdekaan. Berawal dari Kerajaan Mataram yang dibagi dua berdasarkan Perjanjian Giyanti (Palihan Nagari) pada tanggal 13 Februari 1755 (Kamis Kliwon, 29 Rabiulakhir, Be 1680 tahun Jawa, wuku Langkir)¹³⁸, hingga kini keistimewaan DIY masih diakui dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012.

Sebelum Indonesia merdeka, Yogyakarta merupakan daerah yang mempunyai pemerintahan sendiri atau disebut Daerah Swapraja, yaitu Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman.¹³⁹ Daerah yang mempunyai asal-usul dengan pemerintahannya sendiri, di jaman penjajahan Hindia Belanda disebut *Zelfbesturende Landschappen*.¹⁴⁰

¹³⁶ Wilayah yang meliputi daerah Kesultanan Yogyakarta dan Paku Alaman ditetapkan menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta. (2) Daerah Istimewa Yogyakarta adalah setingkat dengan Provinsi. (Pasal 1 ayat (1) dan (2) UU No 3 Tahun 1950).

¹³⁷ Joyokusumo dalam Kedaulatan Rakyat terbit tanggal 03 Juli 2007.

¹³⁸ Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta. *Op.Cit.*, hlm 294.

¹³⁹ Pemerintah Provinsi Yogyakarta. Info Yogyakarta. Melalui <http://dppka.jogjaprov.go.id/document/infoyogyakarta.pdf>. 2019.

¹⁴⁰ Dinas Pendidikan Provinsi Yogyakarta. Pendidikan. Melalui <http://www.pendidikan-diy.go.id>. 2009.

Baik Kasultanan maupun Pakualaman diakui oleh Pemerintah Hindia Belanda sebagai kerajaan dengan hak mengatur rumah tangga sendiri. Semua itu dinyatakan dalam kontrak politik. Terakhir Kontrak Politik Kasultanan tercantum dalam Staatsblad 1941 No. 47 dan Kontrak Politik Pakualaman dalam Staatsblad 1941 No. 577.¹⁴¹

Setelah Proklamasi Kemerdekaan RI, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII menyatakan kepada Presiden RI, bahwa Daerah Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman menjadi bagian wilayah Negara RI, bergabung menjadi satu kesatuan yang dinyatakan sebagai DIY. Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab langsung kepada Presiden RI. Hal tersebut dinyatakan dalam:¹⁴²

1. Piagam Kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 19 Agustus 1945 dari Presiden RI;
2. Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Amanat Sri Paku Alam VIII tertanggal 5 September 1945 (dibuat secara terpisah);
3. Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 30 Oktober 1945 (dibuat bersama dalam satu naskah).

Pada awal tahun 1946, karena kondisi Jakarta tidak aman, ibukota negara dipindahkan ke Yogyakarta. Salah satu alasan terpilihnya Yogyakarta adalah karena pada tanggal 5 September 1945 Kesultanan dan Pakualaman bermaklumat seluruh rakyat Yogyakarta setia kepada

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² Wikipedia. Daerah Istimewa Yogyakarta. Melalui http://id.wikipedia.org/wiki/Daerah_Istimewa_Yogyakarta. 2019.

negara. Prof. Dr. Suhartono W.P., seorang Peneliti, mengatakan, “Dari maklumat tersebut jelas bahwa para pemimpin dan rakyat Yogyakarta adalah *republiken*¹⁴³ dan dua kerajaan itu terintegrasi dalam RI. Dukungan terhadap RI yang dilakukan kedua tokoh Yogyakarta itu adalah pertama kali dilakukan penguasa lokal di Indonesia.”¹⁴⁴

Pengakuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) atas keistimewaan suatu daerah telah ada sejak jaman kemerdekaan. Hal ini terlihat dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) yang menyatakan, “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.” Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dibentuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

Dalam Pasal 1 ayat (2) undang-undang tersebut antara lain dinyatakan, “Daerah-daerah yang mempunyai hak, asal-usul dan di zaman sebelum RI mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat

¹⁴³ Penganut ketatanegaraan yang berbentuk republik. Pengertian dari “republiken” bisa dilihat di Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

¹⁴⁴ Sumantri, Bambang Sigap. *Sepanjang Hayat Bersama Rakyat: 100 Tahun Sultan Hamengku Buwono IX*, hlm 175. Jakarta: Kompas Media Nusantara.

Istimewa dengan Undang-Undang Pembentukan dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa yang setingkat dengan Propinsi, Kabupaten atau Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.” Selain ketentuan-ketentuan yang mengatur secara umum, dalam undang-undang tersebut terdapat beberapa ketentuan yang secara khusus mengatur tentang Daerah Istimewa. Dalam Pasal 18 ayat (5) undang-undang tersebut diatur bahwa Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum RI dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan dengan mengingat adat-istiadat di daerah itu. Lebih lanjut dalam ayat (6) diatur bahwa untuk Daerah Istimewa dapat diangkat seorang Wakil Kepala Daerah oleh Presiden dengan mengingat syarat-syarat tersebut dalam ayat (5).

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, maka Yogyakarta memenuhi syarat sebagai sebuah daerah yang bersifat istimewa. Pemerintahan yang ada di Yogyakarta telah ada sejak jauh sebelum RI. Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat didirikan oleh Pangeran Mangkubumi yang bergelar Sultan Hamengku Buwono I pada tahun 1755, sedangkan Kadipaten Pakualaman didirikan oleh Pangeran Notokusumo (saudara Sultan Hamengku Buwono II) yang bergelar Adipati Paku Alam I pada tahun 1813/1814/1815. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 ditindaklanjuti dengan pembentukan Undang-Undang

¹⁴⁵ Pemerintah Provinsi Yogyakarta. Info Yogyakarta. Melalui <http://dppka.jogjaprov.go.id/document/infoyogyakarta.pdf>. 2019.

Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa DIY setingkat dengan propinsi, meliputi Kesultanan Yogyakarta dan daerah Paku Alaman. Selain mengatur tentang wilayah dan kedudukannya, undang-undang tersebut juga mengatur tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DIY dan urusan rumah tangga DIY.

Undang-undang ini mewajibkan Yogyakarta tetap harus menjalankan urusan-urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lain yang telah ditetapkan sebelum Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950. Selain itu Pemerintah Yogyakarta juga harus menanggung semua hutang-piutang yang terjadi sebelum pembentukan DIY. Setelah ditetapkan pada tanggal 3 Maret 1950 dan diundangkan pada tanggal 4 Maret 1950, dilakukan perubahan pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 yang ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 14 Agustus 1950. Dengan perubahan tersebut, terdapat ayat baru yang mengatur tentang waktu peletakan jabatan anggota-anggota DPRD DIY.

Perubahan lainnya adalah mengenai hal-hal yang termasuk dalam urusan rumah tangga DIY. Khusus mengenai masa jabatan, perubahan kembali dilakukan dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955. Karena adanya perkembangan ketatanegaraan, ditetapkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut merupakan pembaharuan atas Undang-

Undang Nomor 22 Tahun 1948, sesuai dengan Negara Kesatuan. Undang-undang tersebut berlaku untuk seluruh Indonesia. Berdasarkan undang-undang tersebut, keistimewaan suatu Daerah Istimewa terletak dalam kedudukan kepala daerahnya. Sejalan dengan apa yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Pemerintah Pusat dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum RI dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat tertentu. Selain itu, dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dinyatakan bahwa karena Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh penguasa Pemerintah Pusat, maka:

1. ia tidak dapat ditumbangkan oleh DPRD; sedangkan
2. mengenai gaji dan segala “*emolumenten*”¹⁴⁶ yang melekat kepada jabatan Kepala Daerah itu, tidak ditetapkan oleh daerah itu sendiri, melainkan oleh Pemerintah Pusat.

Dalam perkembangannya terdapat dua undang-undang yang mengatur mengenai pokok-pokok pemerintahan daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dibentuk sehubungan dengan perkembangan ketatanegaraan dalam rangka kembali kepada UUD 1945 sejak Dekrit Presiden RI tanggal 5 Juli 1959. Berdasarkan Pasal 88 undang-undang tersebut, DIY adalah provinsi. Sifat istimewa suatu daerah berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang

¹⁴⁶ Bahasa Belanda untuk “honorarium”.

masih diakui, berlaku terus hingga dihapuskan. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah DIY tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (5) undang-undang tersebut. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tidak berlaku lagi sejak ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dibentuk antara lain untuk sejauh mungkin menyeragamkan kedudukan Pemerintah Daerah dan untuk menjamin terselenggaranya tertib pemerintah. Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan, dengan undang-undang ini diarahkan pada pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab, yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah dan dilaksanakan bersamasama dengan dekonsentrasi. Undang-undang ini berlaku untuk seluruh daerah di Indonesia, termasuk DIY. Meskipun dimaksudkan untuk penyeragaman kedudukan Pemerintah Daerah, namun undang-undang ini tetap mengakui keistimewaan DIY. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 91

(Aturan Peralihan) huruf b. yang berbunyi:

“Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut undang-undang ini dengan sebutan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat, dan cara pengangkatan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lainnya.”

Pasca berakhirnya Orde Baru, pengakuan legal atas keberadaan daerah istimewa masih tetap berlaku. Pasal 122 Undang-Undang Nomor

22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah antara lain menyatakan bahwa keistimewaan untuk Propinsi DIY, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah tetap. Lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal tersebut dinyatakan bahwa pengakuan keistimewaan Provinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini.

Berikutnya ketentuan mengenai pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam konsideran “Menimbang” undang-undang ini menyatakan bahwa salah satu hal yang harus diperhatikan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem NKRI. Dalam Pasal 2 ayat (8) undang-undang tersebut secara eksplisit dinyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Mengenai keistimewaan Provinsi DIY, tetap sebagaimana Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi DIY didasarkan pada undang-undang ini. Hal tersebut diatur dalam Pasal 226 ayat (2).

2. Undang-Undang Keistimewaan

Perumusan regulasi mengenai keistimewaan Provinsi DIY semakin mendesak dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut.¹³

- a. Pengisian jabatan gubernur yang masih melahirkan kontroversi karena tidak memiliki kejelasan aturan, sehingga membutuhkan instrumen hukum baru yang jelas.
- b. Pengaturan mengenai substansi keistimewaan masih belum terumuskan secara jelas. Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 beserta regulasi-regulasi lain yang mengikutinya, status keistimewaan Yogyakarta lebih pada label ketimbang substansi.
- c. Perkembangan politik Indonesia pada aras¹⁴¹⁴⁷ nasional menunjukkan masih tersendatnya proses reformasi. Pengalaman membuktikan, Yogyakarta telah memainkan peranan strategis sebagai sumber inspirasi bagi penguatan ke-Indonesia-an. Karenanya, sebuah penegasan kembali mengenai keistimewaan Yogyakarta akan memfasilitasi kembalinya peran sejarah Yogyakarta sebagai sumber inspirasi untuk menjawab persoalan-persoalan strategis bangsa, terutama yang terkait dengan masalah ke-Indonesia-an, di mana kemajemukan sebagai berkah sedang mengalami kemerosotan menjadi persoalan di berbagai daerah.

¹⁴⁷ Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta. 2008. *Monograph on Politics and Government*, Vol. 2, No. 1 (1-122). Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM dan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah.

Selain pertimbangan-pertimbangan tersebut, terdapat beberapa alasan untuk menjawab pertanyaan mengenai rasionalitas atau relevansi pemberian status keistimewaan, yaitu¹⁴⁸:

a. Alasan Filosofis

Pilihan sadar untuk menjadi bagian Indonesia merupakan refleksi filosofis Kasultanan, Pakualaman, dan masyarakat Yogyakarta secara keseluruhan yang mengagungkan ke-*bhineka*-an dalam ke-*ika*-an sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan UUD 1945. Keistimewaan Yogyakarta bisa menjadi solusi bagi Indonesia yang dihadapkan pada masalah. Oleh karena itu, rumusan keistimewaan Provinsi DIY harus menjadi dasar pengokohan lebih lanjut masyarakat multi-kultural yang mampu membangun keharmonisan dan kohesivitas sosial.

b. Alasan Kesejarahan-Politis

DIY memiliki sejarah yang khas dalam dirinya sendiri, yang sekaligus merupakan bagian dari sejarah survivalitas Indonesia sebagai sebuah bangsa dan negara. Kekhasan ini tidak dimiliki daerah lainnya. Status keistimewaan Yogyakarta merupakan pilihan politik sadar yang diambil oleh penguasa Yogyakarta, yakni Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII, bukan

¹⁴⁸ Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM dan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah. *Op. cit.* hlm 10.

pemberian dari entitas politik nasional. Hal ini penting untuk dipahami karena dari sisi keorganisasian keduanya memiliki struktur yang lengkap dan lebih siap untuk menjadi sebuah negara merdeka.

c. Alasan Yuridis

Amanat Sri Paduka Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan dan Amanat Sri Paduka Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Paku Alam dapat dideskripsikan sebagai novum¹⁴⁹ hukum yang menyatakan bahwa status Yogyakarta telah mengalami perubahan dari sebuah daerah *Zelfbesturende Landschappen* atau Daerah Swapraja menjadi sebuah daerah yang bersifat istimewa di dalam teritorial NKRI.

Dalam rentang waktu antara tahun 1950 s.d. 2004 (Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 s.d. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) terdapat konsistensi pada level yuridis yang mengakui keberadaan suatu daerah yang bersifat istimewa. Namun hal tersebut tidak diikuti dengan pengaturan yang bersifat komprehensif mengenai substansi keistimewaan sebuah daerah. Kehadiran sebuah undang-undang tentang keistimewaan Yogyakarta yang komprehensif sangat diperlukan guna memberikan jaminan hukum bagi pelaksanaan pemerintahan di Yogyakarta.

¹⁴⁹ Alasan atau peristiwa yang baru dikemukakan atau baru muncul (ditemukan) dari suatu masalah yang sedang diperkarakan; Bukti-bukti baru. Bisa diperiksa di Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

d. Alasan Sosio-Psikologis

Dalam beberapa puluh tahun terakhir ini, Yogyakarta bisa dipastikan akan terus mengalami perubahan sosial yang sangat dramatis. Perkembangan tersebut tidak secara otomatis meminggirkan sentralitas Kasultanan dan Pakualaman sebagai sumber rujukan penting bagi mayoritas warga Yogyakarta. Sebagian besar masyarakat tetap memandang dan mengakui Kasultanan dan Pakualaman sebagai pusat Budaya Jawa dan simbol pengayom.

e. Alasan Akademis-Komparatif

Pemberian otonomi yang berbeda atas satu daerah atau wilayah dari beberapa daerah merupakan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang cukup umum ditemui dalam pengalaman pengaturan politik di banyak negara. Rasionalitas bagi pemberian status keistimewaan bagi Yogyakarta sebagai wujud konkret dari kebijakan desentralisasi yang bercorak asimetris mendapatkan pembenarannya.

Dengan berbagai pertimbangan dan alasan yang antara lain telah dikemukakan di atas, serta setelah melalui proses yang cukup panjang, akhirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UUK DIY) disahkan oleh DPR dalam Sidang Paripurna yang diselenggarakan pada hari Kamis, 30 Agustus 2012. Berbeda dengan peraturan-peraturan

sebelumnya, undang-undang yang terdiri atas 16 bab dan 51 Pasal ini mengatur keistimewaan DIY secara lebih menyeluruh.

Dalam Pasal 1 angka 1. undang-undang ini dinyatakan bahwa DIY adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka NKRI. Lebih lanjut dalam angka 2. dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “keistimewaan” adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut UUD 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kewenangan istimewa, sebagaimana dinyatakan dalam angka 3., adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Pengaturan mengenai kewenangan istimewa terdapat dalam Pasal 6 dan Pasal 7 undang-undang ini. Kewenangan istimewa DIY berada di provinsi. Kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah dan urusan keistimewaan yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Kewenangan dalam urusan keistimewaan meliputi:

- 1) tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur dan wakil gubernur;
- 2) kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;

- 3) kebudayaan;
- 4) pertanahan;
- 5) tata ruang.

Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan keistimewaan didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat. Ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan dalam urusan keistimewaan diatur dengan Peraturan Daerah Istimewa DIY (Perdais). Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 13., Perdais adalah Peraturan Daerah DIY yang dibentuk oleh DPRD DIY bersama gubernur untuk mengatur penyelenggaraan kewenangan istimewa.

Salah satu hal yang cukup menyita perhatian khalayak dalam proses penyusunan RUUK DIY adalah mengenai tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Banyak pro-kontra muncul terkait hal tersebut. Sebagian anggota masyarakat mengendaki penetapan, sedangkan sebagian yang lainnya beranggapan pemilihan lebih memiliki dasar yuridis dan sesuai konstitusi.

Dalam UUK DIY, pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur diatur dalam Bab VI (Pasal 18 s.d. 27). Dalam Pasal 18 diatur mengenai persyaratan calon gubernur dan wakil gubernur. Dengan adanya persyaratan tersebut, maka setelah berlakunya undang-undang ini Kesultanan dan Pakualaman harus menyesuaikan

diri. Kriteria calon pengganti sultan dan adipati tidak bisa dipisahkan dengan kriteria calon gubernur dan wakil gubernur. Orang yang akan dicalonkan untuk menjadi pengganti sultan maupun adipati harus memenuhi persyaratan calon gubernur dan wakil gubernur.

Dalam rangka mendukung efektivitas penyelenggaraan keistimewaan DIY, undang-undang ini mengatur pendanaan keistimewaan yang pengalokasian dan penyalurannya melalui mekanisme transfer ke daerah. Berdasarkan Pasal 42, pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan keistimewaan DIY dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara.

Dana tersebut dibahas dan ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan pengajuan Pemerintah Daerah DIY. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengalokasian dan penyaluran dana keistimewaan diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan. Gubernur melaporkan pelaksanaan kegiatan keistimewaan DIY kepada pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri pada setiap akhir Tahun Anggaran. Disampaikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di Gedung Agung, Yogyakarta pada hari Rabu, 10 Oktober 2012 seusai melantik Sri Sultan Hamengku Buwono X sebagai Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

B. Tugas dan Fungsi Pengawasan DPRD dalam Lingkup Pemerintahan DIY

Tugas dan wewenang DPRD berdasarkan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah:

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama Kepala Daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota;
- e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;

- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. Membentuk panitia pengawasan pemilihan kepala daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang mebebani masyarakat dan daerah.

Terdapat tiga fungsi legislatif dalam peraturan perundang – undangan, yaitu:

- a. Fungsi legislasi (membuat peraturan perundang – undangan)
- b. Fungsi ini legislatif mempunyai kewenangan untuk menerima atau menolak usulan rancangan undang – undang yang diajukan eksekutif.
- c. Fungsi anggaran, dengan fungsi ini legislatif berhak tidak menyepakati usulan anggaran dari eksekutif.
- d. Fungsi pengawasan

Dengan fungsi ini legislatif berhak melakukan kontrol kepada eksekutif terhadap pelaksanaan peraturan perundang – undangan. Namun dalam fungsi ketiga (pengawasan), seharusnya legislatif mempunyai kewenangan yang sama kuatnya dengan fungsi pertama (legislasi) dan kedua (anggaran), dimana seharusnya fungsi pengawasan bersifat mengikat.

Fungsi pengawasan DPRD adalah pengawasan politik dan kebijakan yang bertujuan untuk memelihara akuntabilitas publik, terutama lembaga-lembaga yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintahan serta pembangunan di daerah. Dalam tata pemerintahan yang baik, pengawasan berperan memberikan umpan balik kepada pemerintah daerah serta berfungsi sebagai bagian dari sistem peringatan dini bagi pemerintah daerah.

C. Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintah DIY

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta melaksanakan salah satu dari tiga fungsinya, yaitu fungsi pengawasan (*controlling*), dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang – undangan. Terdapat perbedaan penafsiran baik di Pemerintah Daerah maupun di DPRD mengenai persoalan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, apakah hal itu merupakan fungsi kewenangan dewan lokal atau pusat, namun DPRD DIY dalam praktiknya tetap melakukan pengawasan terhadap undang – undang yang dijalankan di daerah, dalam konteks ini adalah Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY, dibuktikan dengan dibentuknya Panitia Khusus (Pansus) Pengawasan Pelaksanaan UU No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY yang bekerja mulai dari 10 Januari 2017 hingga 10 Februari 2017. Pansus tersebut menghasilkan delapan rekomendasi DPRD mengenai pengawasan UUK yang dituangkan dalam Keputusan DPRD, dan dalam diktum kedua terdapat klausul bahwa

rekomendasi tersebut harus diperhatikan dan ditindaklanjuti oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

Terdapat delapan rekomendasi pengawasan pelaksanaan UUK DIY, rekomendasi tersebut dikategorikan berdasarkan sifatnya, yaitu adalah lima pengawasan yang bersifat apriori, serta tiga pengawasan yang bersifat aposteriori. Pengawasan apriori dari rekomendasi tersebut meliputi, rekomendasi ke (2) Pemerintah Daerah DIY melakukan penguatan dan fasilitasi kelembagaan yang mengampu urusan keistimewaan sampai pada level pemerintah kabupaten/kota agar pelaksanaan keistimewaan DIY dapat dilaksanakan lebih maksimal, rekomendasi ke (3) Pemerintah DIY mengarahkan program kegiatan yang didanai dengan Dana Keistimewaan mampu menumbuhkan dan mendorong aktivitas pembangunan sosial ekonomi masyarakat sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat sebagaimana termaktub dalam Pasal 5 ayat (1) huruf b UUK DIY, rekomendasi ke (4) Pemerintah DIY dan DPRD DIY melakukan sinkronisasi Dana Keistimewaan dengan dana yang bersumber dari APBD DIY untuk optimalisasi pencapaian kesejahteraan masyarakat, rekomendasi ke (6) Mengacu Surat Mendagri Nomor 188/4455/SJ, tanggal 23 November 2016 perihal percepatan penyelesaian Perdais DIY, maka Pemda DIY untuk segera menyelesaikan penyusunan Raperdais tentang Kebudayaan dan Tata Ruang Keistimewaan agar bisa dibahas di DPRD DIY sebelum berakhirnya masa Gubernur dan Wakil Gubernur DIY periode 2012 – 2017, dan

rekomendasi ke (8) Pemerintah DIY untuk segera memfasilitasi tindak lanjut proses pelaksanaan Pasal 43 UUK DIY.

Sedangkan pengawasan a posteriori dari rekomendasi tersebut adalah meliputi rekomendasi ke (1) Pemerintah DIY melakukan evaluasi atas pelaksanaan UUK DIY selama ini dihubungkan dengan target pencapaian tujuan pengaturan Keistimewaan yang sudah ditetapkan, rekomendasi ke (5) DPRD bersama Gubernur menyusun Perdais tentang Tata Kelola dan Pengelolaan Dana Keistimewaan, dan rekomendasi ke (7) Gubernur segera menerbitkan Peraturan Gubernur sebagai pelaksanaan Perdais yang sudah ditetapkan. Kategorisasi tersebut sesuai dengan arah dan maksud dari output pengawasan DPRD DIY yang berupa rekomendasi – rekomendasi

1. Pengawasan Apriori

DPRD DIY menggunakan konsep fungsi yang berkategori sebagai pengawasan apriori sebagai sarana untuk melakukan pengawasan di Pemerintah Daerah DIY. Dalam Keputusan DPRD mengenai hasil Pansus Pengawasan UUK DIY, terdapat lima dari delapan poin rekomendasi yang merupakan bagian dari kategori pengawasan apriori. Poin pertama adalah rekomendasi kedua mengenai penguatan dan fasilitasi kelembagaan hingga tingkat pemerintah kota/kabupaten. Kelembagaan menjadi perangkat yang dianggap penting dalam UUK DIY, sehingga konteks ini diberikan perhatian dan ruang di dalam aturan tersebut. DPRD DIY memandang bahwa kelembagaan yang diamanatkan

oleh UUK DIY belum mampu diterjemahkan oleh Pemerintah Daerah DIY, lebih lanjut Ketua Komisi A Eko Suwanto, S.T., M.Si. (DPRD DIY) memaparkan dalam wawancaranya pada 11 Desember 2017 :

“Bagaimana menyusun birokrasi (kelembagaan), di Jogja ini yang efektif dan efisien serta mempunyai kecepatan yang tinggi...”

Dewan melihat ruang yang diberikan UUK DIY ini menjadi momentum untuk menciptakan kelembagaan yang efektif dan efisien serta mampu mendukung atau menjadi perangkat yang tepat bagi pelaksanaan keistimewaan. Kelembagaan yang diturunkan hingga tingkat kabupaten/kota tersebut harus mampu menjadi sub-bagian yang match dari perangkat kelembagaan di tingkat provinsi. Secara umum, keistimewaan tidak akan dapat berjalan sempurna, ketika tidak ada perangkat birokrasi yang terkoordinasi hingga tingkat kabupaten/kota yang mampu menerjemahkan amanat UUK DIY menjadi sebuah kebijakan – kebijakan yang tepat dalam rangka mewujudkan tujuan – tujuan keistimewaan itu sendiri. DPRD DIY mengupayakan pembenahan kelembagaan, dengan menginisiasi peningkatan anggaran, lebih lanjut diungkapkan :

“...Komisi A mengambil inisiatif untuk menambah pos anggaran untuk birokrasi...”

Inisiatif dari Dewan ini masih dalam tingkatan perangkat daerah di provinsi, serta menggunakan pos anggaran dari APBD. Hal ini menjadi persoalan, mengingat kelembagaan menjadi urusan yang juga mendapat

pos untuk didanai oleh Dana Istimewa. Upaya yang dilakukan oleh dewan tersebut sebenarnya adalah cara komunikasi dengan pendekatan politis untuk memberi pengaruh kepada Pemerintah Daerah DIY selaku perangkat yang memiliki otoritas untuk menggunakan danais, agar urusan kelembagaan ini dapat diberikan perhatian yang lebih serius. Inisiatif dari dewan ini, juga merupakan upaya persuasif kepada Pemerintah Daerah DIY agar dapat melihat kelembagaan sebagai alat yang mampu membentuk perangkat keistimewaan yang ideal, sesuai dengan amanat Undang – Undang Keistimewaan (UUK DIY). Kondisi tersebut sebenarnya mencerminkan terdapat ‘persoalan’ yang mendasar dari cara komunikasi yang dibangun antara Pemerintah Daerah DIY dengan DPRD DIY. Komunikasi tersebut tidak lepas dari faktor kultural yang melekat, mengingat posisi dan kedudukan dua institusi tersebut, serta aktor aktor yang ada di dalamnya. Pemerintah Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta memegang peranan yang sangat penting dalam rangka menjalankan urusan keistimewaan di daerah. Keistimewaan dapat terwujud secara efektif ketika terdapat sinergitas antara perangkat keistimewaan di tingkat Pemerintah Provinsi dan juga Pemerintah Kabupaten/Kota.

DPRD DIY mengusulkan suatu lembaga ad-hoc baru untuk mendukung keistimewaan DIY, yaitu Param Poro Projo yang bertugas sebagai dewan pertimbangan Gubernur untuk urusan – urusan keistimewaan. Lembaga inilah yang diharapkan dewan bisa menjadi

jembatan komunikasi lain yang efektif dalam rangka menjalankan keistimewaan. Secara yuridis, berdasarkan Permendagri yang diterbitkan, Gubernur mempunyai kewenangan membentuk kelembagaan yang bebas sesuai dengan kebutuhan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal itu disampaikan oleh Dra. Wredi Wyandani, Kabag. Kelembagaan, Pertanahan, dan Tata Ruang, Asisten Keistimewaan, Sekda DIY (Pemerintah Daerah DIY) dalam wawancara pada 15 Desember 2017 :

“...Kelembagaan di Jogja Khusus, dengan Permendagri 8.. tapi aturan itu bukan aturan yang *rigid, ming coro – coro ne bahasa gedhe ne* terserah gubernur...”

Aturan tersebut membuat kelembagaan di Pemerintah Daerah DIY menjadi urusan atau otoritas yang sepenuhnya dimiliki oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, dimana inisiasi dari dewan tersebut dianggap sesuai dan pada akhirnya Gubernur mengangkat sembilan anggota dari Param Poro Projo, dengan anggota yang bersifat ad hoc, namun secara kelembagaan merupakan kelembagaan yang tetap dibawah Asisten Keistimewaan (Pemerintah Daerah DIY), lebih lanjut narasumber menjelaskan :

“...jadi Param Poro Projo yang struktural itu sekretariatnya, sementara Param Poro Projo itu lembaga ad hoc tetap, ad hoc itu isinya, tetap itu lembaganya, jadi lembaga non-struktural, karena dia tidak bisa menganggarkan sendiri untuk program kegiatannya, difasilitasi oleh sekretariat... Param Poro Projo anggotanya Sembilan ditunjuk oleh gubernur.”

Pemerintah Daerah DIY bersama DPRD DIY masih dalam tahapan mencari bentuk kelembagaan terbaik yang efektif untuk menjalankan

keistimewaan. Instrumen kelembagaan baru diformulasikan pada tingkatan provinsi, namun belum mampu diturunkan pada tingkat kabupaten/kota. Hal ini lah yang menjadi pekerjaan rumah dari kedua institusi tersebut, sehingga susunan kelembagaan yang efisien dan efektif mampu dirancang dan digunakan sebagai perangkat pendukung keistimewaan yang dapat diakses oleh Pemda DIY selaku eksekutif dan DPRD DIY selaku legislatif, dan tidak menciptakan tumpang tindih kewenangan pada instansi yang berada dibawahnya

Poin selanjutnya adalah Rekomendasi ketiga mengenai konsep program yang didanai dengan dana istimewa (danais) untuk menumbuhkan dan mendorong aktivitas sosial ekonomi masyarakat. Rekomendasi tersebut memberikan arah kepada Pemerintah Daerah DIY selaku otoritas yang memegang kendali anggaran danais, untuk menggunakannya sesuai dengan tujuan keistimewaan, yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat. DPRD DIY tidak memiliki andil terhadap dana keistimewaan tersebut, dari perencanaan hingga pertanggungjawabannya terlepas dari wewenang dewan, dewan hanya dapat mengakses Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Dana Istimewa merupakan anggaran transfer langsung dari Pemerintah Pusat melalui Kementerian Keuangan Republik Indonesia atas permintaan Pemerintah Daerah DIY. Hal itu diungkapkan langsung oleh Ketua Komisi A (DPRD DIY), Eko Suwanto, S.T., M.Si., dalam wawancaranya : “ danais itu disusun tentu saja harus berpedoman pada pedoman

keistimewaan, khususnya soal kesejahteraan dan ketentraman masyarakat, dan ini kewenangannya dari Gubernur, jadi DPRD tidak ikut membahas atau membicarakan “ Dewan merasa bahwa apa yang telah dilakukan Pemerintah Daerah DIY selama ini untuk mewujudkan keistimewaan tidak benar – benar memperhatikan regulasi keistimewaan yang output nya adalah masalah kesejahteraan dan ketentraman masyarakat. Artinya bahwa, ketidakmampuan eksekutif untuk menerjemahkan kebijakan kebijakan terkait keistimewaan, salah satu faktornya dikarenakan tidak melibatkan dewan dalam pembahasan atau pembicaraan pemanfaatan danais tersebut. Hilangnya peran dewan dalam membahas atau membicarakan dana istimewa tersebut ditegaskan kembali dalam pernyataannya pada Public Hearing DPRD DIY yang dihadiri oleh Peneliti pada 9 Desember 2017 di Kota Yogyakarta:

“ ... DPRD tidak boleh membahas danais, jangan dimarahi DPRD-nya.”
Kondisi ini lah yang secara langsung mereduksi kewenangan DPRD DIY dengan fungsi pengawasan dan fungsi anggaran yang dimiliki, terhadap persoalan keistimewaan. Pada hakekatnya, DPRD sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintah daerah bersama Pemerintah Daerah DIY tidak memiliki andil dalam menjalankan keistimewaan. Pihak Pemerintah Daerah DIY yang tidak membuka diri atau setidaknya membagi peran dengan DPRD DIY, menjadi pokok persoalan tidak maksimalnya dewan menjalankan fungsi ini. Peran dewan sebagai representasi masyarakat pun hanya dapat dijalankan secara parsial karena tidak adanya akses pada bidang keistimewaan tersebut. Secara umum,

danais menjadi ujung tombak konsep keistimewaan DIY dalam menyelesaikan persoalan utama, yaitu kemiskinan, hal tersebut diungkapkan lebih lanjut oleh narasumber:

“Kita melihat danais dari tahun 2012 hingga saat ini totalnya adalah Rp. 2,6 Triliun, tahun ini sekitar Rp. 800 Miliar, tahun 2018 saya dengar sekitar Rp. 1 Triliun, tetapi ada fakta menyedihkan yang kita lihat, keistimewaan itu tujuannya adalah untuk kesejahteraan masyarakat, faktanya masih ada kemiskinan 13,02 % yang setara dengan 488 ribu rakyat Jogja itu miskin.”

Dana istimewa yang peningkatannya sangat signifikan dari tahun ke tahun, menjadi alasan DPRD DIY untuk menyoroti hal ini. Selama lima tahun sejak disahkannya UUK DIY, fungsi dewan menjadi underload terkait keistimewaan, disisi lain tuntutan dan harapan publik terhadap keistimewaan juga sangat tinggi untuk mengurangi kemiskinan dan menciptakan kesejahteraan masyarakat. DPRD DIY sebagai lembaga publik juga merasa memiliki tanggungjawab untuk mengentaskan masalah kemiskinan yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta. DPRD DIY tidak dapat menutup mata dengan realitas bahwa terdapat dana transfer dari pemerintah pusat untuk keistimewaan, diluar dana transfer rutin ke daerah.

Dana yang terus bergulir dengan besar yang semakin meningkat, tidak diimbangi dengan tujuan dari dana tersebut, yang pada dasarnya untuk kesejahteraan masyarakat. Komplain dari dewan terhadap realitas kemiskinan di Yogyakarta, menjadi alasan yang kuat dewan untuk menyimpulkan bahwa terjadi persoalan dalam ranah implementasi danais

tersebut, artinya program-program Pemerintah Daerah DIY yang dirancang dan didanai oleh danais tidak mampu menjawab tuntutan kesejahteraan masyarakat selama keistimewaan berjalan sejauh ini. Jawaban dari persoalan tersebut diungkapkan oleh Dra. Wredi Wyandani, selaku eksekutif (Pemerintah Daerah DIY) dalam wawancaranya menjelaskan:

“...pada prinsipnya sebuah kegiatan tidak boleh dibiayai oleh dua sumber, maksudnya, ketika APBD ya minta, terus minta APBN, ya tidak boleh begitu, danais itu semua yang terkait dengan keistimewaan, untuk membiayai urusan keistimewaan bukan yang lain...”

Pemerintah Daerah DIY menegaskan bahwa dana istimewa tidak boleh digunakan dengan sembarangan tanpa mekanisme birokrasi yang telah diatur dan atau tanpa konsep kerangka keistimewaan. APBN dan APBD merupakan dua sumber keuangan yang berbeda, sehingga ada batas-batas yang tegas dan jelas dalam penggunaannya, terlebih mengenai program-program pemerintah. Eksekutif berdalih bahwa persoalan di Daerah Istimewa Yogyakarta tidak bisa digeneralisasi dalam satu sudut pandang semata, karena pemerintah harus memperhatikan kaidah – kaidah dalam konsep desentralisasi secara umum dan desentralisasi asimetris. iv Dewan dianggap terlalu ambisius dan tidak memperdulikan batasan filosofis hingga yuridis terkait dengan penggunaan dana istimewa tersebut untuk mendorong dan menumbuhkan aktivitas social ekonomi masyarakat. Lebih lanjut narasumber mengungkapkan:

“...namanya DPRD kan ada konstituen, mungkin aspirasi konstituen yang tidak terakomodir disitu, tapi aspirasi konstituen apakah sesuai dengan keistimewaan yang diatur dalam undang-undang itu, ya tidak bisa toh diakomodir oleh danais, ya masuknya APBD, monggo...”

Peningkatan transfer dana istimewa dari tahun ke tahun untuk Daerah Istimewa Yogyakarta tidak dapat secara langsung ‘ditabrakkan’ pada masalah – masalah kesejahteraan masyarakat. Keistimewaan mempunyai mekanisme (lima urusan) dalam peraturan perundang – undangan, yang tidak bisa langsung ditafsirkan dengan satu perspektif semata, namun harus sesuai dengan mekanisme tersebut. Terdapat persoalan sudut pandang yang sangat mencolok dalam hal ini antara pemerintah dengan dewan. Sudut pandang pemerintah secara umum adalah pada persoalan teknis birokrasi dalam aturan legal formal, sedangkan sudut pandang dewan berpedoman pada klausul aturan legal formal yang ditafsirkan secara politis.

Poin berikutnya adalah rekomendasi keempat mengenai sinkronisasi Dana Keistimewaan dengan APBD DIY, hal tersebut dilihat Dewan sebagai salah satu cara efektif untuk optimalisasi pencapaian kesejahteraan masyarakat. Perspektif tersebut muncul karena realitas sosial yang terjadi di masyarakat yang merasa tidak mendapatkan benefit dari dana istimewa yang diberikan pemerintah pusat setiap tahunnya. Hal itu diungkapkan oleh Hasto, dari Sekretariat Bersama iv (Sekber)

Keistimewaan dalam agenda diskusi ARJI yang dihadiri peneliti pada 11 Desember 2017 di DPRD DIY:

“...program keistimewaan belum menyentuh masalah esensial masyarakat, hal itu dikarenakan Pemda DIY tidak melibatkan atau membuka partisipasi masyarakat, keistimewaan baru masalah teknis administratif.”

Keistimewaan yang ‘hanya’ dijalankan oleh Pemerintah Daerah DIY selaku eksekutif realitasnya belum mampu diformulasikan untuk menyelesaikan persoalan kesejahteraan masyarakat, danais yang selama ini digunakan oleh pemerintah dinilai masyarakat hanya berkuat pada persoalan administratif semata. Rekomendasi untuk mensinkronasikan danais dengan APBD DIY adalah cara dewan untuk dapat mengakses anggaran publik tersebut, karena selama ini fungsi pengawasan dan fungsi budgeting dari DPRD DIY tidak berlaku pada domain dana istimewa yang ‘diklaim’ merupakan otoritas dari Pemerintah Pusat melalui Kementerian Keuangan dan Pemerintah Daerah DIY. Akses tersebut diperlukan untuk bersama sama merumuskan formulasi program-program yang dapat memenuhi tujuan daripada keistimewaan DIY, sesuai dengan harapan masyarakat. Pernyataan lebih lanjut diungkapkan oleh Ketua Komisi A (DPRD DIY), Eko Suwanto, S.T., M.Si:

“ ... mudah-mudahan tahun depan kita bisa menerima draftnya (RPJMD 2018 – 2023), dan dibahas untuk merumuskan perencanaan yang lebih baik, untuk menyelaraskan antara tujuan pembangunan di Yogyakarta secara umum dengan tujuan keistimewaan, termasuk di dalamnya adalah sinkronisasi APBD dengan Danais, ini yang saya kira ke depan akan diselaraskan.”

Dewan yang tidak memiliki otoritas terhadap ‘keistimewaan’ hanya mampu menggulirkan harapan kepada Pemerintah Daerah DIY yang

memegang otoritas tersebut, secara legal formal ketidakmampuan dewan dalam melakukan pengawasan dapat ditutupi dengan sikap Pemerintah Daerah yang bersedia membuka diri dan bersinergi. Power yang dimiliki Pemerintah Daerah DIY selaku eksekutif pada hakekatnya tidak berimbang dengan power yang dimiliki oleh DPRD DIY selaku legislatif, hal tersebut menciptakan ketimpangan dalam hubungan kelembagaan yang dibangun, terlebih dalam konteks keistimewaan. Pemerintah Daerah DIY seolah mendikotomikan logika pembangunan secara umum dengan pembangunan dalam bidang keistimewaan.

Pemahaman bahwa kesejahteraan masyarakat menjadi pokok dalam pembangunan daerah seharusnya menjadi preferensi utama dalam pengelolaan APBD dan Danais, namun hal itu menjadi 'bias' karena menggunakan sumber pembiayaan yang berbeda, dan pada akhirnya menciptakan output yang berbeda pula. Ketidakserasian output pembangunan secara umum dan pembangunan keistimewaan ini lah yang menjadi problematika dan bukti bahwa belum adanya kesamaan pandangan antara stakeholders dalam kerangka pikir keistimewaan. Sinkronisasi antara APBD dan Danais menurut eksekutif tidak mungkin dilakukan karena konsep desentralisasi serta aturan mekanisme penganggaran yang berbeda. Dra. Wredi Wyandani (Pemerintah Daerah DIY) dalam wawancaranya mengungkapkan :

“ ... kalau kita berbicara desentralisasi yang simetris, seluruh Indonesia berlaku sama, kalau asimetris yang danais itu untuk asimetrisnya DIY, kalau yang simetris ya ada APBD murni, ada

DAU, itu masuknya disitu, tapi ketika berbicara desentralisasi asimetris itu biayanya dari danais ..”

Konsep tersebut tidak memungkinkan eksekutif melakukan sinkronisasi APBD dengan danais yang direkomendasikan oleh dewan. Pemerintah Daerah DIY berpedoman pada pelaksanaan desentralisasi asimetris yang membuat tata kelola danais dan APBD seharusnya memang dibedakan, karena merupakan pengecualian. Pada hakekatnya sebenarnya terdapat kesalahpahaman atau bahkan distorsi informasi konsep dasar mengenai dana istimewa ini, antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah DIY, dan DPRD DIY, sehingga terdapat kesan bahwa danais ini merupakan komoditas yang ‘diperebutkan’ di daerah. Jika memang benar danais adalah dana yang diajukan oleh Pemerintah Daerah DIY kepada Pemerintah Pusat, yang selanjutnya ditransfer langsung dari APBN, maka sebenarnya danais merupakan anggaran dekonsentrasi yang otoritasnya adalah milik dari Pemerintah Pusat, bukan milik dari Daerah Istimewa Yogyakarta.

Keistimewaan seharusnya merupakan sebuah praktik desentralisasi yang menyeluruh, artinya bahwa kekuasaan, wewenang, hingga tata kelola anggaran seharusnya diserahkan sepenuhnya kepada daerah, bukan dibawah bayang-bayang dari pemerintah pusat. Desentralisasi berarti pelimpahan kewenangan kepada daerah, yang menjadi prinsip dari pembangunan nasional di Republik Indonesia pasca reformasi. Keistimewaan tidak boleh dijalankan dengan konsep yang semi

desentralisasi, sehingga pada akhirnya mengaburkan fungsi – fungsi yang seharusnya dijalankan oleh perangkat penyelenggara daerah. Poin selanjutnya adalah rekomendasi keenam mengenai percepatan penyelesaian Raperdais tentang Kebudayaan dan Tata Ruang.

Selama kurun waktu lima tahun, DPRD DIY dan Pemerintah Daerah DIY telah bersinergi iv menyelesaikan aturan turunan dari UUK DIY yaitu Raperdais. Lima urusan keistimewaan harus mempunyai aturan turunan Raperdais sebagai instrumen hukum di daerah, narasumber (DPRD DIY) mengungkapkan:

“...Alhamdulillah empat perdais sudah selesai, ada satu perdais kebudayaan sekarang yang sedang berproses, mudah – mudahan tahun ini bisa selesai...”

Sinergitas antara eksekutif dan legislatif dalam menyelesaikan raperdais hampir tidak menemui masalah yang berarti, walaupun terdapat dua raperdais yang beberapa waktu yang lalu sempat mengalami dinamika yang panjang, yaitu raperdais tentang penetapan Gubernur & Wakil Gubernur, dan juga raperdais mengenai pertanahan. Dinamika tersebut tercipta karena dimensi sosial politik yang tinggi, yang ada dalam pembahasan kedua raperdais tersebut. Namun, raperdais mengenai kebudayaan pembahasannya relatif lancar dan akan segera selesai dan disahkan menjadi Perdais. Hal ini menunjukkan bahwa dalam tingkatan hubungan kelembagaan antara DPRD DIY dengan Pemda DIY praktis mempunyai hubungan yang cukup baik dalam hal penyelesaian Raperdais, walaupun secara kuantitas waktu penyelesaian membutuhkan

kurang lebih hampir lima tahun untuk lima raperdais. Keseimbangan kedudukan dan kesepahaman dalam ranah ini menjadi kuncinya, DPRD DIY dalam konteks ini masih berpedoman pada aturan legal formal, narasumber (DPRD DIY) menjelaskan :

“... jadi berdasarkan UU No. 13 Tahun 2012 maupun UU No. 23 Tahun 2014, DPRD selain mempunyai kewenangan menyusun Perda dan Perdais bersama Gubernur, juga menyusun APBD bersama Gubernur, juga memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap Pemda DIY.”

Beban dan tanggungjawab untuk menyelesaikan Raperdais juga menjadi prinsip dari kedua institusi dan berdampak banyak dalam proses penyelesaian perdais dalam rangka mewujudkan keistimewaan DIY yang diharapkan oleh masyarakat. Aturan keistimewaan mengatur hubungan kelembagaan antara Pemerintah Daerah DIY dengan DPRD DIY sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, namun disisi lain terdapat ruang abu – abu (gray area) dalam aturan tersebut, yaitu tidak adanya aturan hukum yang mengatur hubungan keduanya mengenai dana keistimewaan dari pemerintah pusat, artinya hal tersebut bersifat abstrak dalam aturan tersebut, yang berdampak pada ‘terpangkasnya’ kewenangan yang dimiliki oleh dewan sebagai partner daripada pemerintah daerah.

Raperdais dapat diselesaikan karena aturan dalam UU Keistimewaan yang menjelaskan kedudukan keduanya dalam hal itu. Kejelasan legal standing setiap institusi menjadi sangat penting dalam rangka menciptakan iklim komunikasi yang baik, serta meningkatkan

produktifitas untuk mewujudkan tujuan keistimewaan DIY. Kabbag Kelembagaan, Pertanahan, dan Tata Ruang, Asisten Keistimewaan DIY (Pemerintah Daerah DIY), menjelaskan bahwa:

“... ini prosesnya sudah di Jakarta.. kalau itu sudah bisa cepat, bulan ini (ed. Desember) sudah selesai lima perdais, yang kelembagaan baru di review, kemungkinan tahun depan, ndak tau bulannya, karena proses politik berbeda dengan proses biasa...”

Penyelesaian perdais sebagai aturan turunan dalam UU Keistimewaan telah rampung seluruhnya, sinergitas kedua institusi penyelenggara pemerintah daerah menjadi faktor utama dalam penyelesaian aturan tersebut. Pemerintah Daerah DIY selaku eksekutif juga membuka konsultasi dengan Kementerian Dalam Negeri RI, agar perdais yang dibuat dan diselesaikan tidak bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi. Proses tersebut berjalan karena pada dasarnya UUK tidak memiliki aturan turunan dalam bentuk PP (Peraturan Pemerintah), namun otoritasnya langsung diberikan melalui Perdais yang dibuat oleh penyelenggara pemerintahan daerah, sehingga walaupun UUK merupakan *lex speciale*, namun harus memperhatikan kaidah-kaidah umum dalam peraturan perundang-undangan. Pemerintah Daerah DIY juga berpendapat bahwa proses politik yang dilakukan bersama DPRD DIY dapat berjalan sesuai yang diharapkan, artinya bahwa proses politik tersebut berhasil, diluar dinamika yang telah terjadi sebelumnya.

Poin terakhir adalah rekomendasi kedelapan mengenai fasilitasi tindak lanjut pelaksanaan Pasal 43 UUK DIY. DPRD DIY melihat

amanat dalam Pasal ini sangat penting, karena hingga saat ini pihak Kasultanan dan Kadipaten belum mengumumkan aturan internal mereka. Oleh karena itu dewan mendorong Pemerintah Daerah DIY untuk segera menindaklanjuti serta memfasilitasinya. Rekomendasi tersebut sebenarnya mencoba menekan pihak Pemerintah Daerah DIY yang dianggap dekat dengan Keraton dan Kadipaten, karena tokoh utama dua institusi tersebut yaitu Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam X juga merupakan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY.

Pihak Pemerintah Daerah DIY menjelaskan, melalui Kabbag Kelembagaan, Pertanahan, dan Tata Ruang, Asisten Keistimewaan, Sekretariat Daerah DIY, Dra. Wredi Wyandani (Pemerintah Daerah DIY), dalam wawancaranya 15 Desember 2017:

“...aturan internal itu yang membuat keraton, kita memfasilitasi, keraton nanti minta kepada Pemda untuk mensosialisasikan, kita gak mengatur dalam itu enggak, mereka mengatur sendiri, jadi harap dibedakan ya lembaganya, keraton dan kadipaten sebagai badan hukum sendiri, kemudian pemda yang tugasnya memfasilitasi, jangan kemudian kita mengatur di iv dalam, gak boleh, ini entitas sendiri ..kita gak bisa ngoyak oyak to, ndang digawe, ndag digawe...”

Pernyataan ini menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah DIY secara birokratis berbeda dengan Keraton dan Kadipaten yang merupakan entitas hukum mandiri dan terlibat dalam keistimewaan, ketiganya merupakan entitas yang berbeda, terlebih secara struktural. Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam X memang merupakan pemimpin birokrasi di Pemerintah Daerah DIY, namun hal itu tidak bisa langsung

disamakan dengan tugas, pokok, dan fungsinya sebagai raja dalam keraton ataupun kadipaten. Kondisi ini yang membuat Pemerintah Daerah DIY memiliki keterbatasan otoritas, karena secara kelembagaan pun keduanya berbeda, harus saling menghormati dan tidak boleh melakukan intervensi ke dalam. Tidak hanya itu, faktor budaya juga menjadi variabel yang tidak bisa dilepaskan dalam upaya membangun komunikasi dengan pihak keraton dan kadipaten. Penyempurnaan aturan internal keraton (paugeran) dan mengumumkannya kepada masyarakat setelah itu, merupakan perintah daripada UUK DIY, yang memang sudah sewajarnya DPRD DIY menuntut agar amanat tersebut segera direalisasikan dalam rangka menjalankan keistimewaan dengan seutuhnya, akan tetapi realitas bahwa keraton adalah entitas mandiri dan tidak berhubungan langsung secara kelembagaan, membuat proses tersebut tidaklah bisa berjalan dengan mudah. Etika yang ditunjukkan oleh Pemerintah Daerah DIY sebagai perangkat birokrasi berhubungan langsung dengan Keraton sebagai lambang Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, menjadi rumit karena tekanan politik yang diberikan dewan terkait dengan paugeran tersebut.

2. Pengawas Aposteriori

Pengawasan bersifat aposteriori juga terdapat dalam rekomendasi yang dikeluarkan oleh DPRD DIY. Terdapat tiga dari delapan rekomendasi yang bersifat pengawasan aposteriori. Konsep pengawasan

ini menjadi konsep pengawasan yang diharapkan efektif dalam rangka melakukan tindakan korektif dalam implementasi kebijakan.

D. Kewenangan DIY Sebagai Daerah Otonomi Khusus dalam Lingkup NKRI

Secara yuridis, bahwa keistimewaan Yogyakarta telah diakui di negara Indonesia sebagaimana telah tertulis dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Dengan dasar itulah, maka Daerah Istimewa Yogyakarta selanjutnya disingkat (DIY) haruslah dihormati oleh segenap unsur negara baik pemerintah, masyarakat dan Undang-Undang. Melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY yang terdiri dari 16 Bab dan 51 Pasal ini substansi kewenangan keistimewaan dibagi dalam 5 (lima) aspek. Ruang lingkup keistimewaan DIY tercantum dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, diantaranya:

- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
- c. Kebudayaan;
- d. Pertanahan;
- e. Tata ruang.

1. Keistimewaan DIY dalam UU No.13 Tahun 2012

Tanggal 31 Agustus 2012 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengesahkan UU No.13 Tahun 2012 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta untuk melengkapi UU No. 3 Tahun 1950, UU No. 19 Tahun 1950, dan UU No. 9 Tahun 1955 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Keistimewaan yang dimaksud dalam UU No.13 Tahun 2012 adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kewenangan istimewa adalah wewenang tambahan tertentu selain wewenang yang ditentukan dalam UU tentang pemda. Pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk:

1. Mewujudkan pemerintahan yang demokratis
2. Mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat
3. Mewujudkan tata pemerintahan dan tatann sosial yang menjamin kebhineka-tunggal-ik-an dalam kerangka NKRI
4. Menciptakan pemerintahan yang baik
5. Melembagakan peran dan tanggung jawab Kesultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkn budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa yang diwujudkan dalam pemeliharaan, pendayagunaan, serta pengembangan dan penguatan nilai-nilai, norma, adat istiadat, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY

2. Keistimewaan dalam urusan kewenangan pemeritahan DIY meliputi:

- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur dan Wakil Gubernur
- b. Kelembagaan Pemerintahan DIY
- c. Kebudayaan, pertahanan, dan tata ruang

Dengan demikian terdapat dua produk hukum daerah yang ada di DIY, yaitu 1) Perda DIY untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur dalam UU, dan 2) Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) DIY untuk mengatur penyelenggaraan Kewenangan Istimewa.

Dalam persyaratan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur di DIY dalam Pasal 18 UU No.13 Tahun 2012 di mana untuk calon Gubernur harus bertahta Sultan dan Adipati untuk calon Wakil Gubernur. Jika dibandingkan dengan ketentuan UU No. 32 Tahun 2004, di mana calon lebih luas cakupannya karena calon Gubernur dapat berasal dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat.

Dalam hal pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY diatur secara istimewa karena yang melantik adalah presiden. Jika presiden berhalangan, pelantikan dilakukan oleh wakil presiden. Apabila presiden ataupun wakil presiden berhalangan hadir maka pelantikan akan dilakukan oleh menteri. Adapun mengenai jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY selama 5 tahun dan tidak terikat ketentuan 2 kali perodesasi masa jabatan sebagaimana yang diatur dalam UU tentang pemerintahan daerah (Pasal 25).

Menurut ketentuan Pasal 15 ayat 2, Gubernur berkewajiban melaporkan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY kepada Pemerintah. Di samping itu, menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban tahunan dan akhir masa jabatan kepada DPRD DIY dan melaporkan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY, menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban tahunan dan akhir masa jabatan kepada masyarakat. Tidak ada perbedaan dengan kepala daerah lainnya dalam mekanisme pertanggungjawaban, semuanya bertanggungjawab kepada presiden. Yang membedakan hanya mekanisme pengisian jabatannya saja yang tidak melalui pilkada.

Dalam perspektif HAM bisa timbul persoalan apakah UU No.13 Tahun 2012 dapat membuat larangan bagi calon kepala daerah DIY untuk tidak berpartai politik? Padahal itu merupakan bagian dari HAM di bidang politik yang dijamin oleh UUD 1945 Pasal 28 E ayat 3. Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY melalui penetapan DPRD harus di-barter dengan larangan berpolitik bagi si calon. Padahal, jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur adalah jabatan politik. Dengan demikian ada keistimewaan lainnya yang dimiliki DIY, yaitu pengurangan hak politik yang bersifat diskriminatif karena calon Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dilarang berpartai politik. Di dalam Bab X Pasal 32 ditegaskan, dalam penyelenggaraan kewenangan pertahanan, Kasultanan dan Kadipaten dengan Undang-Undang ini dinyatakan sebagai badan hukum.

Terbentuknya otonomi khusus Daerah Istimewa Yogyakarta tentu memiliki latar historis berupa penyerahan kedaulatan kerajaan pada NKRI. Pada tanggal 18 Agustus 1945, Susuhunan Paku Buwono XII (Raja Kasunanan Surakarta), KGPA Mangkunagoro VIII (Raja Mangkunegaran), Sri Sultan Hamengku Buwono IX (Sultan Kasultanan Yogyakarta) dan Sri Paku Alam VIII (Raja Pakualaman VIII), menyampaikan ucapan selamat atas kemerdekaan RI kepada Soekarno dan Hatta.

Dua produk hukum yang mengatur DIY ialah 1) Perda DIY untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur dalam UU, dan 2) Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) DIY untuk mengatur penyelenggaraan Kewenangan Istimewa. Keistimewaan yang didapatkan berupa (1) tata pengisian jabatan gubernur dan wakil yang berdasarkan keturunan keratin (2) kelembagaan pemerintahan DIY (3) dan berupa tata ruang, pertahanan dan kebudayaan. Sehingga dalam menjalankan pemerintahan, gubernur dapat memiliki akses langsung ke presiden dalam bidang politik. Otonomi khusus juga menyebabkan DIY memiliki cara tersendiri dalam mekanisme pengisian jabatan yaitu gubernur dan wakil harus sultan dan adipati kerajaan serta perlu bebas dari partai politik.

BAB III

KEDUDUKAN DAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD DIY

A. Kedudukan dan Fungsi DPRD Berdasarkan Perundangan yang Berlaku

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Daerah DIY adalah pemerintahan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dan urusan keistimewaan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah DIY dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY. Keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa.

Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin oleh Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inggang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ing Ngalaga Ngabdurrakhman Sayidin Kalifatullah Panatagama adalah Sultan Hamengku Buwono. Kadipaten Pakualaman adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin oleh Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arya Paku Alam, selanjutnya disebut Adipati Paku Alam.

DIY memiliki Undang-Undang Keistimewaan tersendiri selain Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 3) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1955 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 827). UU Keistimewaan Yogyakarta adalah Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kewenangan istimewa meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Dengan demikian, Pemerintahan Daerah DIY mempunyai kewenangan yang meliputi kewenangan istimewa berdasarkan Undang-Undang ini dan kewenangan berdasarkan undang-undang tentang pemerintahan daerah. Namun, kewenangan yang telah dimiliki oleh pemerintahan daerah kabupaten/kota di DIY tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta disahkan Presiden Doktor Haji Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 31 Agustus 2012 di Jakarta. Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta diundangkan Menkumham Amir Syamsudin pada tanggal 3 September 2012

di Jakarta. Agar setiap orang mengetahuinya maka Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ditempatkan pada Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170. Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ditempatkan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339.

Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.¹⁵⁰ Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.¹⁵¹ Penyelenggara pemerintahan daerah terdiri atas pemerintah daerah dan DPRD.¹⁵² Pemerintahan daerah mencakup (a) pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi; dan (b) pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota.¹⁵³ Pemerintah daerah tersebut terdiri atas kepala daerah dan perangkat daerah.¹⁵⁴ Telah dikemukakan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹⁵⁵ Kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah menempatkan DPRD sebagai institusi yang sejajar

¹⁵⁰ Pasal 1 angka 3 UU 32/2004.

¹⁵¹ Pasal 1 angka 4 UU 32/2004

¹⁵² Pasal 19 ayat (2) UU 32/2004.

¹⁵³ Pasal 3 ayat (1) UU 32/2004.

¹⁵⁴ Pasal 3 ayat (2) UU 32/2004.

¹⁵⁵ Pasal 40 UU 32/2004.

dengan pemerintah daerah. Dalam kedudukan yang sejajar itu, DPRD bersama- sama dengan Kepala Daerah melaksanakan fungsi- fungsi pemerintahan daerah yang meliputi segala urusan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kedudukan DPRD DIY menurut Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Bab II Pasal 3 adalah:

- .1 DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
- .2 Anggota DPRD adalah pejabat Daerah DIY.

Sementara fungsi DPRD DIY menurut Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Bab III Pasal 4 adalah:

- .1 DPRD mempunyai fungsi:
 - a. Pembentukan Perda dan/atau Perdais;
 - b. anggaran; dan
 - c. pengawasan.
- .2 Fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah.
- .3 Dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD menjaring aspirasi masyarakat.
- .4 Fungsi pembentukan Perda dan/atau Perdais sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan dengan cara:

- a. membahas bersama Gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda dan/atau Perdais;
 - b. mengajukan usul rancangan Perda dan/atau Perdais; dan
 - c. menyusun program pembentukan Perda dan/atau Perdais bersama Gubernur.
- .5 Fungsi Anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap rancangan Perda APBD yang diajukan oleh Gubernur.
- .6 Fungsi Anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilaksanakan dengan cara:
- a. membahas KUA dan PPAS yang disusun Gubernur berdasarkan RKPD;
 - b. membahas rancangan Perda tentang APBD;
 - c. membahas rancangan Perda tentang Perubahan APBD; dan
 - d. membahas rancangan Perda tentang Pertanggungjawaban APBD.
- .7 Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:
- a. Pelaksanaan Perda dan/atau Perdais, dan Peraturan Gubernur;
 - b. Pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY; dan
 - a. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

- .8 Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (7), DPRD berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.
- .9 DPRD melakukan pembahasan terhadap laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (8).
- .10 DPRD dapat meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan.

B. Perkembangan Perubahan Kedudukan dan Fungsi DPRD

Perkembangan Perubahan Kedudukan dan Fungsi DPRD DIY sebagaimana yang tertuang didalam Bab II Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 91/K/DPRD/2017 Tentang Program Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2018, adalah:

1. Kedudukan

Secara hierarkis perundang-undangan telah dijelaskan mengenai keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tercantum dalam Pasal 18 Ayat (3) Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 kedua tentang Pemerintahan Daerah yang diantaranya berbunyi: "Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota memiliki Dewan Perwakilan

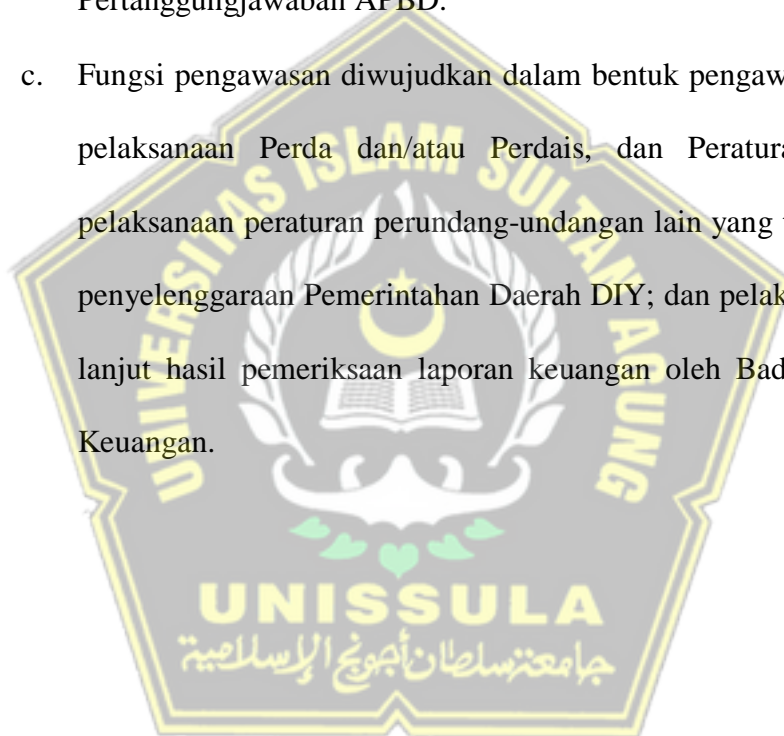
Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum", yang pembentukannya diarahkan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam konsep Otonomi Daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui Pemilihan Umum, merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah pejabat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Fungsi

Dalam kerangka representasi rakyat di daerah DPRD DIY melaksanakan fungsi DPRD dengan menjangkau aspirasi masyarakat sebagaimana telah diatur dalam Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Pasal (2) Peraturan DPRD DIY Nomor 1 Tahun 2014 yaitu:

- a. Fungsi pembentukan Perda dan/atau Perdas dilaksanakan dengan cara: membahas bersama Gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Daerah Istimewa; mengajukan usul rancangan Perda dan/atau Perdas; dan menyusun program pembentukan Perda dan/atau Perdas bersama Gubernur.

- b. Fungsi Anggaran diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap rancangan Perda APBD yang diajukan oleh Gubernur, dan dilaksanakan dengan cara: membahas KUA dan PPAS yang disusun Gubernur berdasarkan RKPD; membahas rancangan Perda tentang APBD; membahas rancangan Perda tentang Perubahan APBD; dan membahas rancangan Perda tentang Pertanggungjawaban APBD.
- c. Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan/atau Perdais, dan Peraturan Gubernur; pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY; dan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.



BAB IV
UPAYA OPTIMALISASI FUNGSI PENGAWASAN DPRD
DALAM KEWENANGAN KEISTIMEWAAN DIY

A. Kewenangan Keistimewaan DIY Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012

Kewenangan mengenai urusan keistimewaan DIY berada di tingkat provinsi. Adapun kewenangnya adalah sebagai berikut:

1. Kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah dan urusan Keistimewaan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini.
2. Kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
 - b. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
 - c. Kebudayaan;
 - d. Pertanahan; dan
 - e. Tata ruang.
3. Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat.

4. Ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diatur dengan Perdas.

B. Kedudukan dan Fungsi DPRD DIY dalam Kerangka Keistimewaan DIY

Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD DIY terhadap pelaksanaan Keistimewaan DIY merupakan kewajiban bagi seluruh anggota DPRD DIY. Untuk menjamin dan mengawal pemerintahan daerah dengan tujuan peningkatan pertumbuhan ekonomi rakyat, berkembangnya suatu daerah menjadi lebih maju dan khususnya menjadi jauh lebih sejahtera.

Daerah Istimewa Yogyakarta juga disebut sebagai daerah desentralisasi asimetris, dengan alasan yang kuat membuat DIY menjadi daerah yang diberikan kekhususan atau keistimewaan. Hal ini karena aspek kesejarahan yang kuat di mana pada saat reformasi atau dalam keadaan merebut kemerdekaan Indonesia DIY berperan sangat besar. Van Houten mendefinisikan desentralisasi atau otonomi asimetris dengan rumusan; “Kewenangan legal (berkekuatan hukum) yang diberikan kepada masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan atau wilayah yang khusus secara etnis, (agar mereka dapat) membuat keputusan-keputusan publik yang mendasar dan melaksanakan kebijakan-kebijakan publik secara bebas di luar sumber-sumber kewenangan negara (yang berlaku selama ini), tetapi tetap tunduk di bawah hukum negara secara keseluruhan.”

Kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup beberapa kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah DIY, kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud adalah:

1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
2. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
3. Kebudayaan;
4. Pertanahan;
5. Tata ruang.

Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dikemukakan di atas didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat. Ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan dalam urusan Keistimewaan akan di atur dengan Perdas. Pemerintahan daerah DIY bersama DPRD DIY menyusun Perdas secara bersama-sama.

Membahas DPRD dan Pemerintahan DIY tentu tidak lepas dari peran otonomi daerah yang mendorong agar daerah-daerah di Indonesia menjadi mandiri dan berkuasa atas pengelolaan daerahnya masing-masing. Sedikit Peneliti akan menyinggung perkembangan otonomi daerah di Indonesia dalam beberapa paragraf di bawah. Sesuai dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri sesuai kebutuhan.

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata yunani, yakni autos yang berarti

sendiri dan nomos yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (zelfwetgeving), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti zelfwetgeving (membuat perda-perda), juga utamanya 2 Pasal 7 Angka (2) UU Keistimewaan DIY 109 mencakup zelfbestuur (pemerintahan sendiri). C. W. Van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai Eigen huishoudning (menjalankan rumah tangganya sendiri).

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu pembagian tersebut yaitu, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengukuhan atau pun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.

Pelaksanaan otonomi juga sangat di pengaruhi oleh pola hubungan antara eksekutif dan legislatif. Pola hubungan antara eksekutif dan legislatif di daerah di pengaruhi oleh hukum yang mengatur. Oleh karena itu, Peneliti akan menjabarkan pola hubungan, kedudukan serta tugas dan kewenangan yang dimiliki masing-masing lembaga kemudian menghubungkan dengan fungsi pengawasan DPRD berdasarkan masing-masing undang-undang.

C. Fakta Empirik Pelaksanaan Tugas dan Fungsi DPRD DIY dalam Urusan Keistimewaan

Pelaksanaan Pengawasan DPRD DIY terhadap Pemerintah Daerah dalam penggunaan Dana Keistimewaan dan tindak lanjutnya.

1. Pelaksanaan Pengawasan DPRD DIY terhadap Pemerintah Daerah dalam penggunaan Dana Keistimewaan.

DPRD DIY merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang notabene adalah unsur penyelenggara pemerintahan daerah di DIY, salah satu fungsinya yakni berhubungan dengan pengawasan. Berkaitan dengan fungsi tersebut, pengawasan DPRD DIY sesuai dengan peraturan yang berlaku di antaranya dilaksanakan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD DIY terhadap APBD setidaknya telah diatur di dalam ketentuan Pasal 317 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UUMD3), yang menegaskan bahwasanya DPRD provinsi mempunyai wewenang dan tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah serta APBD provinsi.

Dalam Pasal 317 ayat (1) huruf c UU MD3, pengawasan DPRD DIY terhadap APBD juga telah diatur di dalam Pasal 101 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan bahwa DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah provinsi dan APBD provinsi.

Pengaturan mengenai pelaksanaan pengawasan DPRD DIY terhadap APBD juga sudah diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12

Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota, yang dalam Pasal 23 huruf (c) menyatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD. Kemudian, di samping Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018, pengawasan DPRD terhadap APBD juga sudah diamanatkan dalam Pasal 132 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah juncto Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah dituangkan dalam Pasal 311 ayat 1, yang mana dari kedua peraturan tersebut menyatakan bahwa: “DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang APBD.”

Secara lebih eksplisit, peraturan menyangkut pengawasan DPRD DIY terhadap APBD juga telah diatur di dalam Pasal 43 Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah, yang menyebutkan bahwa pelaksanaan pengawasan APBD dilaksanakan oleh DPRD.

DPRD DIY sendiri dalam hal ini menegaskan bahwa dalam menjalankan kewenangannya untuk melaksanakan pengawasan terhadap pemerintah daerah menyatakan bahwa¹⁵⁶: fungsi pengawasan DPRD DIY terhadap pemerintah daerah maka salah satu objek yang diawasi adalah

¹⁵⁶ Wawancara dengan Suparja, S. I. P., selaku anggota Komisi B (bidang Perekonomian dan Keuangan) DPRD DIY dari Partai Nasional Demokrat pada 27 Juli 2018 di ruang Fraksi Nasional Demokrat DPRD DIY pukul 10.20-11.35 WIB.

berkaitan dengan APBD.”

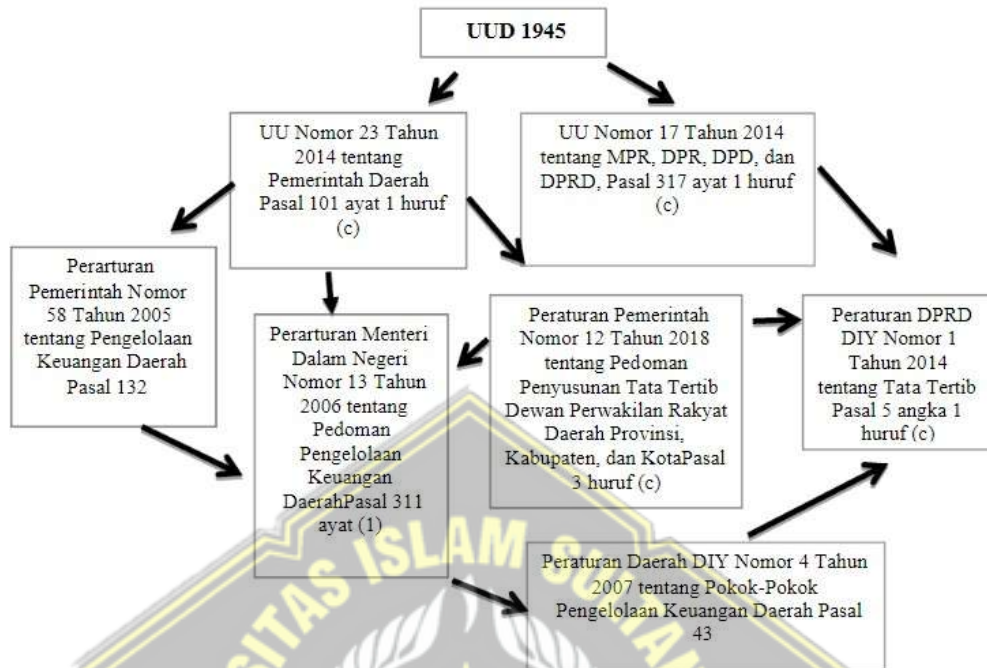
Berhubungan dengan fungsi tersebut, menjadi kian menarik manakala Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ternyata juga mengamanatkan bahwa pengaplikasian Keistimewaan yang melekat pada daerah itu juga dibarengi dengan pembiayaan dari pemerintah pusat melalui pemberian Dana Keistimewaan.

Eksistensi Dana Keistimewaan dalam undang-undang a quo tentunya merupakan sesuatu yang sangat vital dalam rangka menopang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam konteks tersebut, maka pengawasan yang dijalankan DPRD DIY dengan menjadikan Dana Keistimewaan sebagai salah satu objeknya merupakan keniscayaan dengan memasukkan Dana Keistimewaan sebagai bagian dari pengawasan APBD.¹⁵⁷

Atas dasar itulah, DPRD DIY lantas membuat pelaksanaan lebih lanjut dengan membentuk Peraturan DPRD DIY Nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Istimewa Yogyakarta. Adapun terkait ruang lingkup yang menjadi domain dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD DIY, salah satunya adalah terkait Dana Keistimewaan. Berikut ini adalah bagan menjelaskan alur terhadap dasar hukum DPRD mengenai APBD:

¹⁵⁷ Pasal 3 huruf h Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2015 Nomor 39).

Bagan 1. Dasar Hukum Pengawasan DPRD DIY terkait APBD.



Sumber: Olahan penulis.

Bagan 3. Dasar hukum pengawasan DPRD DIY terkait APBD.

Sumber: Hasil olah data Peneliti.

Dari hierarki pada Bagan 2, selanjutnya DPRD DIY dalam melaksanakan fungsi pengawasan Dana Keistimewaan berpedoman pada Peraturan DPRD DIY Nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan fungsi Pengawasan DPRD DIY. Pada peraturan a quo, sebagaimana dinyatakan di Pasal 3 huruf (h) disebutkan bahwa DPRD DIY melakukan pengawasan dimana Dana Keistimewaan dinyatakan menjadi objek pengawasannya.

Ketentuan tersebut jika dihubungkan dengan norma hukum positif sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menyebutkan jenis hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Juncto Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menegaskan bahwa:

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

Jadi sesuai dengan ketentuan-ketentuan tersebut, maka peraturan DPRD DIY tersebut juga merupakan suatu bentuk peraturan perundang-undangan yang diakui di dalam hukum positif di Indonesia. Oleh karena itu, jika dihubungkan dengan pendapat Bagir Manan yang menjelaskan

bahwasanya salah satu ciri-ciri dari negara hukum (*rechtstaats*) adalah adanya asas legalitas (*principle of legality, legisletiet beginsel*), yakni pelaksanaan kekuasaan pemerintahan harus didasarkan atas hukum (undang-undang), maka dengan adanya peraturan tersebut, DPRD DIY mempunyai pijakan hukum yang kuat sehingga memiliki kekuatan secara hukum (*rechtskracht*) untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pemerintahan daerah termasuk dalam kaitannya dengan Dana Keistimewaan.

Selanjutnya, pengawasan terhadap penggunaan Dana Keistimewaan oleh DPRD DIY ini dinyatakan dalam Peraturan DPRD DIY Nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan fungsi Pengawasan DPRD DIY sebagaimana tersebut dalam Pasal 50 ayat (1), yang menegaskan bahwa pelaksanaannya di antaranya dilakukan oleh anggota DPRD, komisi, dan panitia khusus (pansus).

Dalam implementasinya, pengawasan yang dilakukan DPRD DIY terhadap pemerintah daerah terkait dengan Dana Keistimewaan ini, DPRD DIY menegaskan sebagai berikut¹⁵⁸: Untuk kaitannya dengan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD DIY terhadap pemerintahan daerah dalam penggunaan Dana Keistimewaan ini, maka pengawasan DPRD DIY dilakukan secara perorangan-perorangan anggota dewan.

Pengawasan oleh anggota dewan atau secara individu ini merupakan pengawasan yang melekat sesuai dengan jabatannya sebagai wakil

¹⁵⁸ Wawancara dengan Eko Suwanto, S.T., M.Sc., selaku Ketua Komisi A bidang pemerintahan DPRD DIY di ruang Komisi A DPRD DIY pada 24 Juli 2018 Pukul 19.20-19.55 WIB.

rakyat. Adapun pelaksanaan pengawasan DPRD DIY terhadap pemerintah daerah dalam hal penggunaan Dana Keistimewaan yang dilaksanakan secara perorangan-perorangan ini dilakukan oleh anggota dewan melalui kegiatan di kala reses atas apa yang disampaikan oleh masyarakat.

Melalui masa reses yang dimiliki oleh setiap anggota DPRD DIY, setidaknya dalam satu tahun masa sidang dilaksanakan tiga kali masa reses. Reses adalah masa di mana anggota DPRD DIY melalui kegiatan di luar masa sidang dan dilakukan di luar gedung DPRD. Misalnya melakukan kunjungan kerja, baik yang dilakukan anggota secara perorangan ataupun kelompok. Jadi reses ini merupakan komunikasi dua arah antara DPRD DIY dengan konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala, di mana hal itu merupakan kewajiban anggota DPRD DIY untuk bertemu konstituennya secara rutin pada masa reses. Hal ini dilakukan dengan pertemuan antara wakil rakyat dengan melibatkan seluruh lapisan masyarakat pada daerah pemilihannya guna menampung aspirasi-aspirasi masyarakat. Ihwal tersebut bisa dikatakan sebagai jalur politis di mana setiap anggota DPRD DIY menemui konstituennya pada masa tertentu, untuk menerima segala aspirasi dari konstituennya tersebut, termasuk penilaian mereka terhadap kebijakan Dana Keistimewaan¹⁵⁹.

Selain pengawasan yang dilakukan oleh perorangan-perorangan

¹⁵⁹ Wawancara dengan Eko Suwanto, S.T., M.Sc., selaku Ketua Komisi A bidang pemerintahan DPRD DIY di ruang Komisi A DPRD DIY pada 24 Juli 2018 Pukul 19.20-19.55 WIB.

anggota dewan, dikatakan lebih lanjut bahwa DPRD DIY juga menyebutkan dalam pengawasan DPRD DIY terhadap pemerintah daerah dalam hubungannya dengan Dana Keistimewaan ini sebagai berikut¹⁶⁰: selain dilaksanakan secara perorangan-perorangan dari anggota dewan, dalam pengawasan DPRD DIY terhadap pemerintah daerah dalam halnya dengan Dana Keistimewaan ini juga dilakukan oleh komisi-komisi yang ada di DPRD DIY.

Pengawasan oleh komisi, yakni pengawasan yang ruang lingkungannya (objeknya) merupakan bidang tugas komisi dan dilaksanakan oleh komisi. Dari sekian alat kelengkapan yang ada di DPRD DIY, komisi di DPRD DIY ini memang merupakan alat kelengkapan yang secara langsung paling kerap melakukan pengawasan terkait dengan Dana Keistimewaan. Hal ini dikarenakan komisi merupakan alat kelengkapan DPRD yang sifatnya teknis, artinya komisi merupakan perpanjangan tangan dari DPRD dan lebih intensif melakukan pengawasan terhadap Dana Keistimewaan. Bahkan dapat dikatakan dalam pengawasan Dana Keistimewaan ini, komisi menjadi garda terdepan atau ujung tombak dalam pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD DIY, di mana pengawasan dilakukan sesuai dengan pembagian bidang tugas masing-masing komisi. Pembagian bidang tugas pada masing-masing komisi dimaksudkan untuk mempermudah pelaksanaan pengawasan mengingat

¹⁶⁰ Wawancara dengan Eko Suwanto, S.T., M.Sc., selaku Ketua Komisi A bidang pemerintahan DPRD DIY di ruang Komisi A DPRD DIY pada 24 Juli 2018 Pukul 19.20-19.55 WIB.

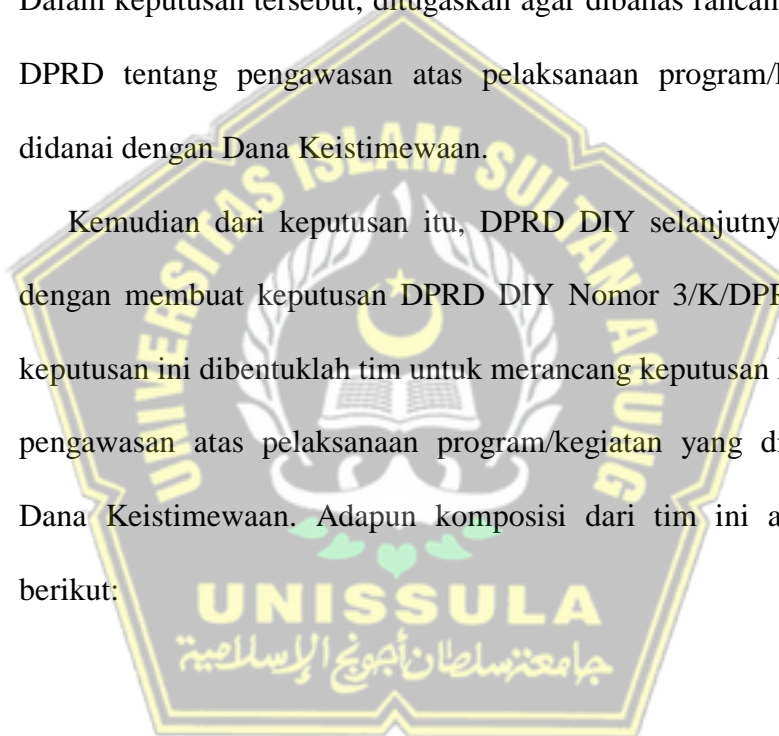
ruang lingkup pengawasan yang luas, sehingga diharapkan terjadi koordinasi yang baik dalam pelaksanaan kerja secara optimal. Oleh karena itu, setiap komisi di DPRD DIY akan melakukan pengawasan terhadap Dana Keistimewaan yang berada pada ranah tugas dan wewenang masing-masing atau dengan kata lain pengawasan terhadap pelaksanaan Dana Keistimewaan oleh komisi di DPRD DIY ini berkaitan dengan mitra kerjanya di eksekutif dan sesuai dengan bidang/sector yang ditangani¹⁶¹.

Dalam pelaksanaannya, komisi-komisi DPRD DIY melaksanakan pengawasan terhadap pemerintah daerah untuk Dana Keistimewaan ini dilakukan melalui pengawasan lapangan dengan kunjungan kerja maupun rapat kerja melalui komisi-komisi di DPRD DIY dengan mitra kerjanya terkait dalam setiap program. Seperti Komisi A DPRD DIY melakukan pengawasan dalam kaitannya dengan Dana Keistimewaan terhadap Dinas Pertanahan dan Tata Ruang. Komisi B DPRD DIY melakukan pengawasan dalam kaitannya dengan Dana Keistimewaan terhadap Dinas Pariwisata. Komisi C DPRD DIY melakukan pengawasan dalam kaitannya dengan Dana Keistimewaan terhadap Dinas Perhubungan dan Dinas Pekerjaan Umum. Komisi D DPRD DIY melakukan pengawasan dalam kaitannya dengan Dana Keistimewaan terhadap Dinas

¹⁶¹ *Ibid.*

Kebudayaan¹⁶². Merujuk realitas bahwasanya pengawasan DPRD DIY terhadap pemerintah daerah dalam hal Dana Keistimewaan tersebut ternyata masih dirasakan belum begitu memuaskan, maka di sini DPRD DIY membuat kebijakan. Melalui Keputusan DPRD DIY Nomor 1/K/DPRD/2016, DPRD DIY berkehendak melakukan pengawasan atas pelaksanaan program/kegiatan yang didanai dengan Dana Keistimewaan. Dalam keputusan tersebut, ditugaskan agar dibahas rancangan keputusan DPRD tentang pengawasan atas pelaksanaan program/kegiatan yang didanai dengan Dana Keistimewaan.

Kemudian dari keputusan itu, DPRD DIY selanjutnya meneruskan dengan membuat keputusan DPRD DIY Nomor 3/K/DPRD/2016. Dari keputusan ini dibentuklah tim untuk merancang keputusan DPRD tentang pengawasan atas pelaksanaan program/kegiatan yang didanai dengan Dana Keistimewaan. Adapun komposisi dari tim ini adalah sebagai berikut:



¹⁶² Wawancara dengan Eko Suwanto, S.T., M.Sc (Komisi A DPRD DIY), Suparja S.I.P (Komisi B DPRD DIY), Sudaryanto, S.H (Komisi C DPRD DIY), dan Koeswanto, S.I.P (Komisi D DPRD DIY) pada medio bulan Juni 2018 di Kantor DPRD DIY.

Tabel 2 Komposisi Susunan Personalia Panitia Khusus

Nama	Fraksi	Kedudukan
1. M. Zuhriif Hudaya, S.T	Fraksi PDIP	Ketua
2. Drs. Sudarto	Fraksi PDIP	Wakil Ketua
3. G.M. Totok Hedi Santosa	Fraksi PDIP	anggota
4. H. Koeswanto, S.I.P.	Fraksi PDIP	anggota
5. Tustiyani, S.H.	Fraksi PDIP	anggota
6. K.P.H. Purbodiningrat, S.E., M.B.A.	Fraksi PAN	anggota
7. Suharwanta, S.T.	Fraksi PAN	anggota
8. Ir. Atmaji	Fraksi Golkar	anggota
9. Drs. H. Suwardi	Fraksi Golkar	anggota
10. Nurjanah	Fraksi Gerindra	anggota
11. Suroyo	Fraksi Gerindra	anggota
12. Anton Prabu Semendawai, S.H.	Fraksi PKS	anggota
13. Huda Tri Yudiana, S.T.	Fraksi PKS	anggota
14. H. Sukamto, S.H.	Fraksi Kebangkitan Nasional	anggota
15. H. M. Anwar Hamid, S. Sos.,	Fraksi Kebangkitan Nasional	anggota
16. Sudaryanto, S.H.,	Fraksi Kebangkitan Nasional	anggota
17. H.M. Muhammad Yazid, S.Ag.	Fraksi Persatuan Demokrat	anggota

Sumber: Keputusan DPRD DIY Nomor 3/K/DPRD/2016.

Tabel 3. Komposisi susunan personalia panitia khusus.

DPRD DIY membuat kebijakan ini lantaran dilandasi bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRD DIY terhadap pemerintah daerah dalam kaitannya dengan Dana Keistimewaan masih kurang maksimal. Dalam hal pengawasan Dana Keistimewaan ini, sebelumnya DPRD DIY tidak pernah ikut dilibatkan dalam perencanaannya sehingga tidak mengetahui berbagai informasi berkaitan dengan kuantitas Dana Keistimewaan beserta program-programnya untuk hal apa saja, sehingga berdampak pada belum optimalnya pengawasan yang dilakukan.

Dari hasil kerja tim tersebut, kemudian dikeluarkan Keputusan Nomor 8/K/DPRD/2016 tentang Rekomendasi DPRD DIY Perihal Hasil Pengawasan atas Pelaksanaan Program/Kegiatan yang didanai dengan

Dana Keistimewaan. Berikut butir-butir rekomendasi yang dikeluarkan:

1. Pemerintah Daerah DIY dalam menyusun perencanaan program dan kegiatan yang didanai dengan Dana Keistimewaan berkewajiban melibatkan DPRD DIY sesuai dengan ketentuan Pasal 41 UUK;
2. DPRD DIY dalam memberikan kontribusi ide mengenai program/kegiatan yang didanai dengan Dana Keistimewaan membuat pokok-pokok pikiran DPRD DIY tentang program/kegiatan yang didanai dengan Dana Keistimewaan;
3. Pemerintah Daerah DIY agar segera membuat peta jalan program pelaksanaan keistimewaan DIY;
4. DPRD DIY setiap tahun membentuk panitia khusus pengawasan atas pelaksanaan program/kegiatan yang didanai dengan Dana Keistimewaan yang dibiayai dengan Dana Keistimewaan.

Berdasarkan berbagai fakta tersebut, sangat tampak bahwa pengawasan oleh DPRD DIY terhadap pemerintah daerah terkait Dana Keistimewaan merupakan suatu proses atau rangkaian kegiatan pemantauan, penyelidikan, dan evaluasi terhadap Dana Keistimewaan agar semua program dan juga kegiatan yang dilaksanakan dengan Dana tersebut benar-benar dapat berjalan selaras dengan aturan-aturan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Melihat dari gambaran tersebut, secara empiris dapat disimpulkan bahwa DPRD DIY selama ini bekerja melaksanakan pengawasan terhadap pemerintah daerah dalam kaitannya dengan penggunaan Dana

Keistimewaan telah berjalan dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan DPRD DIY di sini dilakukan melalui mekanisme pengawasan APBD.

Hal ini dilakukan baik oleh perorangan-perorangan anggota dewan, melalui komisi-komisi yang ada di DPRD DIY seperti melalui Komisi A bidang pemerintahan, Komisi B bidang perekonomian dan keuangan, Komisi C bidang Pembangunan, Komisi D bidang Kesejahteraan Rakyat serta juga dengan melalui pembentukan sarana panitia khusus oleh DPRD DIY. Namun demikian, terkait dengan fungsi pengawasan DPRD DIY tersebut, pengawasannya masih dapat dikatakan belum berjalan secara optimal dan kurang efektif. DPRD DIY ternyata dalam melaksanakan fungsi pengawasannya selama ini tak pernah ikut dilibatkan dalam perencanaannya. Maka dari itu, berkaitan dengan fungsi pengawasan Dana Keistimewaan oleh DPRD DIY ini masih dirasakan tidak sebagaimana mestinya sehingga dari segenap anggota-anggota DPRD DIY masih saja sering mengeluhkan terkait pelaksanaan pengawasan tersebut.

2. Tindak lanjut atas pengawasan DPRD DIY terhadap pelaksanaan pengawasan Dana Keistimewaan oleh Pemerintah Daerah.

Pengawasan merupakan salah satu fungsi DPRD DIY, selain pembentukan peraturan daerah/peraturan daerah istimewa dan anggaran. Sesuai dengan data-data yang ada, DPRD DIY dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah terkait dengan Dana

Keistimewaan telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Hal tersebut diimplementasikan dengan pengawasan baik itu secara perorangan-perorangan anggota DPRD DIY, komisi ataupun melalui pembentukan pansus.

Pemerintah daerah yang bertindak sebagai pelaksana perlu dinilai oleh DPRD DIY apakah sudah cukup tepat melaksanakan kewenangannya tersebut. Terlebih pengawasan ini merupakan konsekuensi dari kekuasaan rakyat yang dioperasikannya melalui DPRD DIY. Fungsi pengawasan merupakan bentuk pertanggungjawaban anggota DPRD baik secara moral, politik, dan hukum kepada rakyat yang memilihnya. Oleh karena itu, tindak lanjut pengawasan ini menjadi semakin signifikan, sebab adalah tanggung-jawab DPRD DIY untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik di daerah (*good local government*) dengan mengoptimalkan penggunaan Dana Keistimewaan. Bahkan dapat dikatakan bahwa pengawasan oleh DPRD DIY terhadap pemerintah daerah terkait Dana Keistimewaan ini sejatinya memungkinkan terjaminnya kepentingan-kepentingan rakyat dalam kebijakan eksekutif, baik pada perbuatan maupun pelaksanaannya.

Pengawasan yang dilakukan DPRD DIY terhadap Dana Keistimewaan ini terdapat dua aspek yang termuat di dalamnya. Aspek pertama adalah DPRD DIY mengawasi keefektifan daripada Dana Keistimewaan itu sendiri dan aspek yang kedua adalah DPRD DIY

mengawasi lembaga atau instansi yang terkait atas Dana Keistimewaan. Atas dasar itu, tindak lanjut hasil pengawasan yang dilakukan DPRD DIY akan berujung pada kedua aspek tersebut di mana dapat berupa perbaikan regulasi yang ada maupun penyempurnaan kebijakan yang telah dihasilkan dan pencegahan tindakan penyelewengan maupun penyalahgunaan yang dilakukan oleh aparatur pelaksana Dana Keistimewaan tersebut atau bahkan sampai dapat berujung pada penyelesaian ke proses hukum bila terbukti melakukan tindakan penyelewengan atau penyalahgunaan Dana Keistimewaan tersebut.

Berdasarkan informasi yang didapatkan dari wawancara-wawancara selama proses penelitian, yang dilakukan oleh komisi sebagai alat kelengkapan DPRD DIY yang intens melakukan pengawasan, baik itu yang dilakukan melalui kunjungan kerja atau kunjungan lapangan, sidak, dengar pendapat, rapat koordinasi dan rapat konsultasi yang dilakukan DPRD DIY bersama instansi pemerintah yang ada di DIY, kemudian akan ditindaklanjuti dengan menyampaikan hasil temuan kepada pimpinan DPRD yang disertai dengan rekomendasi-rekomendasi komisi.

Pengawasan yang dilakukan oleh Komisi D DPRD DIY sebagai alat kelengkapan teknis yang paling intensif melaksanakan pengawasan berhubungan dengan Dana Keistimewaan dikatakan bahwa¹⁶³:
sebenarnya dari segi kebijakan adanya Dana Keistimewaan itu tidak ada masalah, hanya saja dalam implementasinya di lapangan, aparatur

¹⁶³ Wawancara dengan Koeswanto, S.I.P, Anggota Komisi D DPRD DIY, di Kantor DPRD DIY, 2 September 2018, Pukul 15. 25-16.00 WIB.

pemerintah daerah yang menjalankan secara teknis Dana Keistimewaan ini sejak dari awal tak pernah melibatkan DPRD DIY, terutama dalam perencanaan Dana Keistimewaan.

Pengawasan dewan terkait Dana Keistimewaan ini sangat serius oleh sebab merupakan tanggung jawab bersama dengan Pemerintah Daerah DIY, terlebih lagi mengingat Dana Keistimewaan berasal dari uang negara yang digunakan dalam rangka penyelenggaraan keistimewaan. Melalui peran dan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh anggota DPRD DIY akan dapat mengefektifkan penerapan keefektifan Dana Keistimewaan sebagaimana diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan, yang pada akhirnya diharapkan berkontribusi bagi tujuan penyelenggaraan keistimewaan DIY. Oleh karena itu, dari hasil rekomendasi tersebut kemudian dibentuk pula suatu pansus DPRD DIY untuk Dana Keistimewaan.

Berdasarkan informasi yang didapatkan dari wawancara-wawancara selama proses penelitian, yang dilakukan oleh pansus sebagai alat kelengkapan DPRD DIY yang sifatnya tidak tetap, di mana ia turut melakukan pengawasan dari kegiatan pengawasan Dana Keistimewaan yang dilakukan baik itu melalui kunjungan kerja, rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum dan/atau tatap muka yang dilakukan DPRD DIY dengan beberapa instansi terkait kemudian ditindaklanjuti dengan menyampaikan hasil temuan kepada pimpinan DPRD yang disertai dengan rekomendasi-rekomendasi pansus.

Rekomendasi pansus ini lahir dari rapat yang dilakukan pansus. Selanjutnya, pimpinan DPRD menyampaikan undangan kepada alat-alat kelengkapan DPRD yang ada untuk mengadakan rapat paripurna guna membahas rekomendasi yang telah disampaikan oleh pansus. Berdasarkan hasil penelitian dari pengawasan yang dilakukan dengan mantan anggota pansus DPRD DIY yang berhubungan terkait Dana Keistimewaan dinyatakan bahwa rekomendasi-rekomendasi yang dihasilkan pansus dan telah dipayungi dengan Keputusan DPRD DIY tersebut, kemudian disampaikan kepada pemerintah daerah.

Penyampaian rekomendasi-rekomendasi oleh DPRD DIY melalui pimpinan DPRD DIY kepada pemerintah daerah, sebenarnya terkait dengan pengawasan oleh DPRD DIY dalam kaitannya dengan Dana Keistimewaan ini sebenarnya dapat juga dilakukan dengan menggunakan hak-hak yang dimiliki DPRD, seperti hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat sebagaimana sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Dalam hal ini, menurut Peneliti, DPRD DIY sebenarnya bisa menggunakan hak interpelasi, yakni dengan jalan meminta dan mengusahakan untuk memperoleh keterangan pejabat/pihak-pihak terkait soal Dana Keistimewaan.

Dana Keistimewaan sebagai wujud *check and balances*. Oleh karena itu, tindak lanjut dari pengawasan DPRD DIY terhadap pemerintah daerah terkait Dana Keistimewaan ini juga dapat dikatakan masih belum

maksimal. Dana dapat digunakan oleh DPRD DIY dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, yaitu dengan cara meminta pejabat negara tingkat provinsi, pejabat pemerintah provinsi, badan hukum dan warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.

Tindakan tersebut didasarkan pada Pasal 322 UU MD3 bahwa DPRD Provinsi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, berhak meminta pejabat negara tingkat provinsi, pejabat pemerintah provinsi, badan hukum atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan, sejatinya dirasa penting kalau dalam pelaksanaan pengawasan oleh DPRD DIY terhadap pemerintah daerah terkait dengan Dana Keistimewaan dapat digunakan hak interpelasi. Sayangnya penggunaan hak interpelasi terkait pelaksanaan pengawasan DPRD DIY itu sama sekali belum pernah dilaksanakan karena keterangan yang dibutuhkan DPRD DIY dapat dilakukan dengan melalui rapat dengar pendapat. Padahal diketahui bahwa rapat-rapat dengar pendapat yang lazimnya dilakukan oleh komisi-komisi itu dilaksanakan dengan satuan kerja perangkat daerah atau dinas-dinas daerah, jadi tidak langsung dengan kepala daerahnya.

Dari kenyataan itu seakan prinsip-prinsip normatif tentang fungsi pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah ternyata belum bisa dilaksanakan secara optimal, hal ini terlihat bahwa selama ini hak yang

melekat pada DPRD seperti hak interpelasi tidak pernah dilakukan oleh anggota DPRD maupun secara kelembagaan. Pernyataan tersebut terungkap berdasarkan hasil wawancara dengan tenaga ahli DPRD DIY. Secara praktis, hak yang dimiliki oleh DPRD ini terkesan mandul dan tidak efektif. Hal ini terjadi karena relasi antara DPRD dengan Kepala Daerah yang begitu baik, sehingga terkesan ada rasa *ewuh pakewuh* (kurang enak), rikuh, sungkan, segan dan menjadikan DPRD DIY tidak berani jika melaksanakan fungsi pengawasannya terlalu optimal. Fungsi pengawasan DPRD seperti dengan menggunakan sarana hak interpelasi dianggap terlalu berlebihan dan dapat meretakan hubungan baik yang sudah dijalin selama ini. Lebih-lebih mengingat status gubernur di DIY notabene adalah sultan atau raja yang mana kedudukannya sebagai kepala daerah tidak dipilih melainkan ditetapkan.

Keadaan yang terjadi tersebut, tentu saja secara normatif sebenarnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada lantaran dalam menjalankan pemerintahan antara kepala daerah dan DPRD DIY juga tidak boleh ada rasa ketersinggungan di antara keduanya. Apalagi mengingat bahwa antara kepala daerah dan DPRD adalah sama-sama sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah, sehingga meski kebersamaan dan rasa saling menghormati itu diperlukan, namun tanggung jawab pemerintahan daerah itu lagi-lagi harus diingat bukan hanya berada pada kepala daerah saja tapi juga ada pada DPRD.

Berdasarkan fakta tersebut, tentu saja realitas ini semakin

menegaskan bahwasanya tindak lanjut atas fungsi kontrol DPRD DIY terhadap pemerintah daerah dalam kaitannya dengan Dana Keistimewaan ini masih sangat minim karena belum tampak konsistensi DPRD DIY dalam menyikapi hasil pengawasan yang telah ia lakukan. Fakta ini menunjukkan kelemahan yang dihadapi DPRD DIY dalam menjalankan tugas-tugasnya terkait implementasi fungsi pengawasan Dana Keistimewaan, padahal disadari fungsi pengawasan DPRD DIY terhadap Pemerintah Daerah termasuk dalam hal Dana Keistimewaan ini merupakan hal yang sangat penting dioptimalkan sebagai penegejawantahan terlaksananya mekanisme *checks and balances*.

D. Upaya-Upaya Harmonisasi Fungsi Pengawasan DPRD DIY dalam Urusan Keistimewaan

DPRD DIY dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap pemerintah daerah terkait Dana Keistimewaan, diharapkan benar-benar dapat memastikan bahwa dana tersebut mampu mewujudkan tujuan keistimewaan sebagaimana sudah disepakati dan telah termaktub dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Namun demikian, melihat realitas pelaksanaan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPRD DIY tersebut, ternyata masih dirasakan kurang efektif. Fungsi pengawasan DPRD DIY dinilai belum optimal selain karena tak diikuti dengan tindak lanjut yang signifikan, tapi juga masih dijumpai beberapa hambatan-hambatan krusial yang menyertainya.

Teori yang dikemukakan oleh Ulbert Silalahi dalam Prapto menyatakan bahwa¹⁶⁴: pengawasan merupakan proses pemantauan kegiatan organisasional untuk mengetahui apakah kinerja aktual sesuai dengan standar dan tujuan organisasional yang diharapkan. Kinerja aktual diketahui dari usaha-usaha optimasi pemanfaatan sumber-sumber dan pelaksanaan tugas-tugas, sementara kesesuaian kinerja aktual dan tujuan yang diharapkan diketahui dengan membandingkan hasil yang dicapai dengan standar organisasi, yaitu apakah masukan lebih besar, sama dengan atau lebih kecil dari keluaran.

Adanya teori di atas terkait dengan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD DIY terhadap pemerintah daerah dalam hal penggunaan Dana Keistimewaan dapat dilihat bahwa seharusnya apabila Dana Keistimewaan tersebut tidak sesuai dengan suatu hasil yang diharapkan maka harusnya ada suatu tindakan yang dilakukan agar dana tersebut berfungsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Artinya dalam hal ini pengawasan politis yang dimaksud bukan hanya strategis dan teknis administrasi tetapi lebih ke pengawasan yang bersifat penerapan dalam suatu bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah terkait Dana Keistimewaan. Jadi dalam hal ini dapat dibantahkan bahwa DPRD DIY selama ini bukan hanya mengawasi dalam hal strategi dan teknis administrasi tetapi lebih ke semua kebijakan pemerintah daerah terkait

¹⁶⁴ Prapto. 2016. *Implementasi Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Dan Peraturan Bupati Di Kabupaten Kutai Kartanegara*, Jurnal Magister Ilmu Hukum, hlm 23-24. Malang: Universitas Brawijaya.

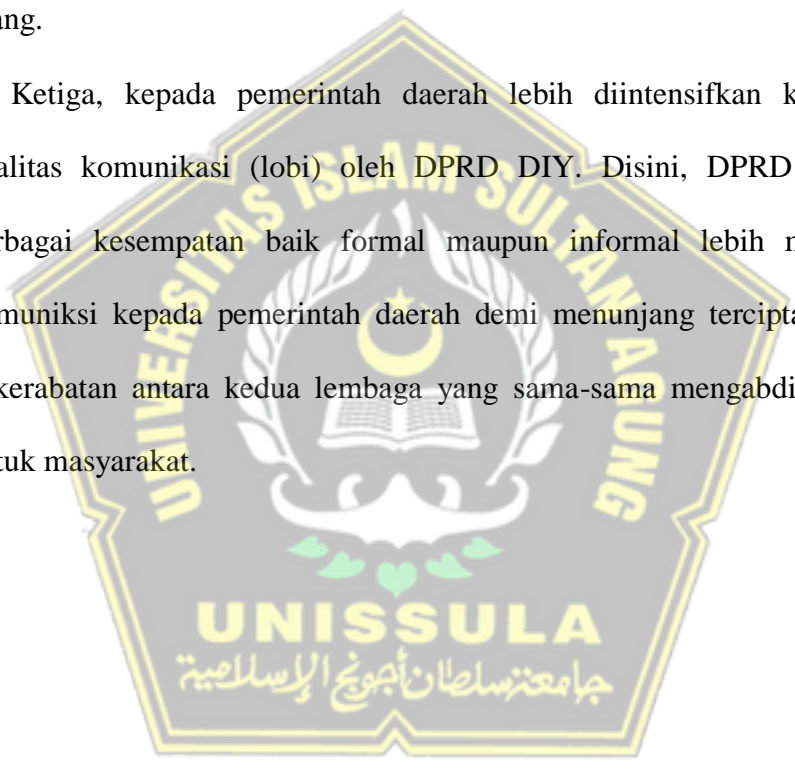
Dana Keistimewaan yang menyalahi aturan sebagaimana telah ada dalam hukum positif di Indonesia. DPRD DIY dalam hal ini melakukan upaya-upaya untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam rangka pengawasan terhadap pemerintah daerah terkait Dana Keistimewaan tersebut. Hal ini sebagaimana dinyatakan DPRD DIY dengan menegaskan bahwa¹⁶⁵: terkait dengan regulasi. DPRD DIY melakukan terobosan dengan memberikan kewenangan kepada lembaganya sendiri untuk bisa berkontribusi dalam perencanaan Dana Keistimewaan sebagaimana dicantumkan dalam perdais. Dalam Perdais telah dimasukkan klausul agar hal-hal yang berkaitan dengan perencanaan Dana Keistimewaan tidak menjadi domain pemerintah daerah semata, melainkan DPRD DIY juga diberi peluang untuk dilibatkan. Maksud DPRD DIY melakukan hal tersebut agar dengan mengetahui secara detail perencanaan atas Dana Keistimewaan maka akan memudahkan DPRD DIY dalam mengimplementasikan pengawasannya. Dari hal ini, diharapkan fungsi pengawasan tersebut bisa berjalan lebih maksimal.

Materi tersebut termuat di dalam ketentuan Pasal 59 ayat (3) Perdais DIY Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Perdais DIY Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang rumusannya tertulis sebagai berikut: “Dalam penyusunan program dan kegiatan tahunan pelaksanaan urusan Keistimewaan, DPRD dapat memberikan masukan.”

¹⁶⁵ Wawancara dengan Arif Noor Hartanto, S.I.P., Wakil Ketua DPRD DIY di kantor DPRD DIY, 17 September 2018, Pukul 13.05-14.30 WIB.

Melihat ketentuan tersebut perdais a quo meskipun tidak wajib, namun DPRD DIY sebagai wakil rakyat diputuskan dapat ikut mengatur agar proposal program dan kegiatan dalam rangka pelaksanaan urusan keistimewaan bisa ikut andil membahas dan merencanakannya bersama-sama dengan pemerintah daerah. Ihwal ini tentu selaras juga dengan adagium bahwa pikiran satu orang, biasanya tidak lebih baik daripada pikiran banyak orang.

Ketiga, kepada pemerintah daerah lebih diintensifkan kuantitas dan kualitas komunikasi (lobi) oleh DPRD DIY. Disini, DPRD DIY dalam berbagai kesempatan baik formal maupun informal lebih meningkatkan komunikasi kepada pemerintah daerah demi menunjang terciptanya suasana kekerabatan antara kedua lembaga yang sama-sama mengabdikan dan bekerja untuk masyarakat.



BAB V

REKONSTRUKSI PENGAWASAN DPRD DIY

TERHADAP DANA KEISTIMEWAAN

YANG BERBASIS KEADILAN

A. Analisis Komparasi tentang Kedudukan dan Fungsi DPRD DIY dengan Daerah Lain

Analisis komparasi dilakukan untuk membandingkan persamaan dan perbedaan dua atau lebih fakta-fakta dan sifat-sifat obyek yang diteliti berdasarkan kerangka pemikiran tertentu. Karena di Indonesia daerah istimewa dengan bentuk kerajaan selain DIY tidak ada, maka studi komparasi dilakukan dengan negara-negara lain yang menjalankan sistem pemerintahan monarki.

Kita bisa melihat komparasi perundang-undangan terkait bagaimana DPRD menjalankan fungsinya, antara negara-negara luar yang juga masih mempertahankan bentuk kerajaan monarki dalam tata pemerintahan. Negara-negara tersebut antara lain Inggris, Belanda, dan Arab Saudi.

NO	DIY	INGGRIS	BELANDA ¹⁶⁶	ARAB SAUDI ¹⁶⁷
1.	Konstitusi didasarkan pada UUD '45 dan produk hukum dibuat berjenjang dari pusat sampai	Dasar konstitusi adalah kedaulatan parlementer, yaitu hukum yang sudah disahkan	Undang-undang Belanda terkonstitusi pada dua dokumen utama yang disebut Konstitusi	Undang-undang dasar berbasis pada kitab Al Qur'an dan As Sunnah, yang termanifestasi di dokumen <i>An</i>

¹⁶⁶ CEPP UI. 2015. *Mengenal Lebih Dekat Parlemen Belanda*. Jurnal Parleментарia edisi 122, TH.XLV. Jakarta: Universitas Indonesia.

¹⁶⁷ Rohim, Nur. 2013. *Kedudukan Konstitusi Dalam Praktik Ketatanegaraan Saudi Arabia*, Jurnal Tahkim, Vol IX Nomor 2, hlm 95-111. Jakarta: Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta.

	daerah	oleh legislatur	Belanda dan dan Konstitusi Tidak Tertulis yang mengacu pada hukum kerajaan	<i>Nizham Al Asasi lil Hukmi</i>
2.	Produk hukum berupa undang-undang disahkan oleh gubernur	Undang-undang disahkan oleh parlemen dan harus disetujui oleh kerajaan	Undang-undang disahkan oleh parlemen dan harus disetujui oleh kerajaan	Pengesahan produk hukum negara, pemilihan Menteri kabinet, pejabat senior, gubernur, pejabat militer, sekaligus hakim tinggi adalah raja. Sumber utama kekuasaan adalah raja meski negara menerapkan <i>trias politica</i>
3.	Jabatan kementerian merupakan hak presiden, sedangkan untuk anggota dewan dipilih menggunakan pemilu seluruhnya	Dewan terbagi dua (dewan umum dan dewan dipertuan), yang mana dewan umum dipilih dengan pemilu	Dewan terbagi dua (Majelis Rendah dan Majelis Tinggi) yang mana Majelis Rendah dipilih oleh rakyat lewat partai politik, sedangkan Majelis Tinggi merupakan perwakilan dari tiap-tiap provinsi	Jabatan kementerian dan administratif dipilih dengan faktor kedekatan keluarga antar suku-suku di Arab Saudi
4.	Gubernur dan wakilnya dipilih dari pihak keraton dan disetujui dengan DPRD melalui <i>fit and proper test</i>	Perdana Menteri selaku eksekutif dipilih dari anggota parlemen yang mendapat dukungan terbesar	Perdana Menteri dipilih lewat pemilihan umum	Pengganti raja dipilih oleh raja dan harus disetujui oleh Komite Suksesi
5.	Pemilu diadakan	Pemilu diadakan	Pemilu dilakukan	Pemilu diadakan

	untuk memilih anggota DPRD dan DPD	untuk memilih anggota dewan rakyat	untuk memilih perdana menteri dan Majelis Rendah	untuk memilih separuh anggota dewan perwakilan kota dan diperbolehkan untuk diikuti penduduk biasa
--	------------------------------------	------------------------------------	--	--

Tabel 4. Komparasi fungsi dewan perwakilan rakyat berdasarkan perundang-undangan di Indonesia, Inggris, Belanda, dan Arab Saudi.

Pada tabel di atas, kita bisa menyaksikan bagaimana DIY lebih mempunyai kemiripan dengan Arab Saudi. Penyebabnya tidak lain ialah bentuk kerajaan berupa kesultanan yang sama-sama mengadopsi dari tata-cara pemerintahan kerajaan berbasis agama Islam. Meskipun demikian, DIY masih mempunyai perbedaan mendasar yaitu konstitusi yang digunakan terkait dasar hukum ialah Undang-Undang Dasar 1945.

B. Telaah Hukum Positif Terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 yang Relevan

Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD DIY terhadap Pelaksanaan keistimewaan DIY merupakan kewajiban bagi seluruh anggota DPRD DIY. Untuk menjamin dan mengawal pemerintahan daerah yang ke tujuan peningkatan pertumbuhan ekonomi rakyat, berkembangnya suatu daerah menjadi lebih maju dan khususnya menjadi jauh lebih sejahtera.

Daerah Istimewa Yogyakarta juga di sebut sebagai daerah desentralisasi asimetris, dengan alasan yang kuat membuat DIY menjadi daerah yang di berikan kekhususan atau keistimewaan. Hal ini karena aspek kesejarahan

yang kuat di mana pada saat reformasi atau keadaan dalam merebut kemerdekaan Indonesia DIY berperan sangat besar untuk itu. Van Houten mendefinisikan desentralisasi atau otonomi asimetris dengan rumusan; “Kewenangan legal (berkekuatan hukum) yang diberikan kepada masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan, atau wilayah yang khusus secara etnis, (agar mereka dapat) membuat keputusan-keputusan publik yang mendasar dan melaksanakan kebijakan-kebijakan publik secara bebas di luar sumber-sumber kewenangan negara (yang berlaku selama ini), tetapi tetap tunduk di bawah hukum negara secara keseluruhan.”¹⁶⁸

Kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup beberapa kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah DIY, Kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud adalah 1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; 2. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; 3. Kebudayaan; 4. Pertanahan; dan 5. Tata ruang¹⁶⁹.

Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dikemukakan di atas didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat. Ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan dalam urusan Keistimewaan akan di atur dengan Perdais. Pemerintahan daerah DIY bersama DPRD DIY menyusun Perdais secara bersama-sama.

Membahas DPRD dan Pemerintahan DIY tentu tidak lepas dari peran otonomi daerah yang mendorong agar daerah-daerah di Indonesia menjadi

¹⁶⁸ Solossa, Jacobus Pervidya. *Otonomi Khusus Papua Mengangkat Martabat Rakyat Papua di Dalam NKRI*, hlm 54. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

¹⁶⁹ Pasal 7 Angka (2) UU Keistimewaan DIY.

mandiri dan berkuasa atas pengelolaan daerahnya masing-masing. Sedikit, Peneliti akan menyinggung perkembangan otonomi daerah di Indonesia dalam beberapa paragraph di bawah. Sesuai dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri sesuai kebutuhan.

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C. W. Van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *Eigen huishoudning* (menjalankan rumah tangganya sendiri)¹⁷⁰.

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengukuhan atau pun yang di biarkan sebagai urusan rumah tangga daerah¹⁷¹,

Pelaksanaan otonomi juga sangat di pengaruhi oleh pola hubungan antara eksekutif dan legislatif. Pola hubungan antara eksekutif dan legislatif di

¹⁷⁰ Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*, cetakan III, hlm 83. Bandung: Nusa Media.

¹⁷¹ *Ibid.* hlm 84.

daerah di pengaruhi oleh hukum yang mengatur. Oleh karena itu Peneliti akan menjabarkan pola hubungan, kedudukan serta tugas dan kewenangan yang dimiliki masing-masing lembaga kemudian menghubungkan dengan fungsi pengawasan DPRD berdasarkan masing-masing undang-undang.

C. Analisis Peraturan Perundangan Terkait

1. Pengawasan DPRD sebelum adanya UU No. 13 Tahun 2012

a. Pengawasan DPRD menurut UU No. 5 Tahun 1974

Dalam kerangka struktur sentralisasi kekuasaan politik dan otoritas administrasi, UU No.5 tahun 1974 yang mengatur tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah dibentuk. UU ini telah meletakkan dasar-dasar sistem hubungan pusat-daerah yang dirangkum dalam tiga prinsip, yaitu:

1. Desentralisasi, yaitu penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah
2. Dekonsentrasi, yaitu, pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah
3. Tugas perbantuan (medebewind), yaitu pengoordinasian prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi oleh kepala daerah, yang memiliki fungsi ganda sebagai penguasa tunggal di daerah dan

wakil pemerintah pusat di daerah.

Akibat dari prinsip-prinsip tersebut, maka dikenal dengan adanya daerah otonom dan wilayah administratif. Meskipun harus diakui bahwa UU No.5/1974 adalah suatu komitmen politik, namun dalam praktek yang terjadi adalah sentralisasi yang dominan dalam perencanaan maupun implementasi pembangunan Indonesia. Salah satu fenomena yang paling menonjol dari hubungan antara sistem Pemda dengan pembangunan adalah ketergantungan Pemda yang tinggi terhadap pemerintah pusat.

Karakteristik-karakteristik yang sangat menonjol dari prinsip penyelenggaraan Pemda adalah:

Pertama, Wilayah negara dibagi ke dalam Daerah besar dan kecil yang bersifat otonom atau administratif saja. Sekalipun tidak ada perbedaan yang tegas di antara keduanya, tetapi kenyataannya sebuah wilayah pemerintahan mempunyai dua kedudukan sekaligus, yaitu sebagai Daerah Otonom yang berpemerintahan sendiri dan sebagai Wilayah Administratif yang merupakan representasi dari kepentingan Pemerintah Pusat yang ada di Daerah.

Kedua, Pemda diselenggarakan secara bertingkat, yaitu Dati I, Dati II sebagai Daerah Otonom, dan kemudian Wilayah Administratif berupa Propinsi, Kabupaten/Kotamadya, dan Kecamatan.

Ketiga, DPRD baik Tingkat I maupun II dan Kotamadya merupakan bagian dari Pemda. Prinsip ini baru pertama kali dalam sejarah perjalanan Pemda di Indonesia karena pada umumnya DPRD terpisah dari Pemda.

Keempat, Peranan Mendagri dalam penyelenggaraan Pemda dapat dikatakan bersifat sangat eksekutif atau berlebihan yang diwujudkan dengan melakukan pembinaan langsung terhadap Daerah.

Kelima, UU ini memberikan tempat yang sangat terhormat dan sangat kuat kepada Kepala Wilayah ketimbang kepada Kepala Daerah. Keuangan Daerah, sebagaimana umumnya dengan UU terdahulu, diatur secara umum saja. UU No.5/1974 meninggalkan prinsip “otonomi yang riil dan seluas-luasnya” dan diganti dengan prinsip “otonomi yang nyata dan bertanggung jawab”

Pada Pasal 13 (1) Undang-undang ini Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam penjelasan di jelaskan bahwa:

- 1) Dalam Undang-undang ini ditetapkan bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Konstruksi yang demikian ini menjamin adanya kerja sama yang serasi antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mencapai tertib pemerintahan di Daerah.
- 2) Dengan demikian maka dalam menyelenggarakan pemerintahan

Daerah, ada pembagian tugas yang jelas dan dalam kedudukannya yang sama tinggi antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu Kepala Daerah memimpin bidang eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bergerak dalam bidang legislatif. Menurut undang-undang ini pembuatan Peraturan Daerah dilakukan bersama-sama oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Peraturan Daerah yang telah dibuat bersama-sama dan telah mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut ditetapkan dan ditandatangani oleh Kepala Daerah dan ditandatangani serta oleh Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- 3) Kiranya perlu ditegaskan di sini, bahwa walaupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah unsur Pemerintah Daerah, tetapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak boleh mencampuri bidang eksekutif tanpa mengurangi hak-haknya sesuai dengan undang-undang ini. Bidang eksekutif adalah wewenang dan tanggungjawab Kepala Daerah sepenuhnya.

Meskipun secara formal kedudukan DPRD dan kepala daerah sejajar, dalam alokasi kekuasaan lebih besar ada pada kepala daerah. Hal ini terjadi karena dalam diri kepala daerah terdapat dua fungsi yaitu sebagai kepala daerah otonom yang memimpin dan bertanggung jawab penuh atas jalannya pemerintahan daerah serta

sebagai kepala wilayah yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan umum, juga memiliki peranan yang menentukan¹⁷².

Pengaturan fungsi pengawasan dalam UU ini tidak secara rigid di atur namun dapat di temui pada Hak dan Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di atur dalam Pasal 29 (1) yang berbunyi Untuk dapat melaksanakan fungsinya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hak :

- a. Anggaran;
- b. mengajukan pertanyaan bagi masing-masing Anggota;
- c. meminta keterangan;
- d. mengadakan perubahan;
- e. mengajukan pernyataan pendapat;
- f. prakarsa;
- g. penyelidikan

Bila merunut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk DPRD tingkat 1 atau provinsi dalam UU ini hanya mengatur susunan keanggotaan saja pada Pasal 17-Pasal 23 tidak di temui penjelasan terkait fungsi pengawasan

¹⁷² Syafrudin, Ateng. 1994. *Kepala Daerah*, hlm 4. Bandung: Citra Aditya Bakti.

DPRD. UU ini juga miskin pengaturan terkait DPRD sebagaimana dalam Pasal 33. Untuk dapat melaksanakan fungsinya, DPRD mempunyai hak-hak yang diatur dalam Undang-undang tersendiri. UU ini sendiri masih menunjuk peraturan perundangan lain dalam menjelaskan pelaksanaan DPRD.

Peneliti melihat hak melakukan penyelidikan yang diatur dalam UU Penda tahun 1974 ini merupakan hak yang paling kuat pada rezim UU ini. Namun seperti Peneliti kemukakan di awal bahwa peran DPRD masih kalah jauh dengan peran pemerintah pusat melalui kementerian dalam negeri. Seperti adanya Pengawasan preventif, pengawasan represif dan Pengawasan Umum yang di atur dalam Pasal 68-71.

Menurut Nikmatul Huda Dari sudut pandang politik, UU No 5 Tahun 1974 telah menciptakan pemerintahan yang terpusat, dan memberikan otonomi yang harus dipagari oleh kepentingan untuk mewujudkan keutuhan negara kesatuan. Tegasnya, UU ini lahir dari semangat politik yang tidak demokratis karena program pembangunannya yang berorientasi pada paradigma pertumbuhan, sehingga undang-undang tersebut tidak dapat menyembunyikan watak sentralistiknya¹⁷³.

Dapat dikatakan pada rezim UU ini desentralisasi yang dilakukan adalah desentralisasi sentralistik. Praktek Desentralisasi seperti ini

¹⁷³ Huda, Ni'matul. *Op.cit.* hlm 128.

tentu juga di pengaruhi oleh keadaan politik rezim UU ini di buat. Tidak salah bila dikatakan politik mendeterminasi hukum sehingga lahirlah UU yang tidak responsif. Dari UU yang tidak responsif berdampaknya pada kedudukan dan kewenangan di tingkat daerah. Kaitannya dengan fungsi pengawasan oleh DPRD dalam rezim UU ini dapat di simpulkan sangat lemah.

Mari kita bahas ulang mengenai bagaimana sebuah kesimpulan tentang rezim Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 bisa dikatakan lemah. Berangkat dari pembacaan terhadap kerangka struktur pemusatan kekuatan politik dan otoritas administratif. Undang-undang tersebut hanya membahas hal-hal yang menjadi esensi dari pembentukan pemerintah daerah. Undang-undang ini tidak memiliki penjabaran spesifik dan teknis mengenai bagaimana pemerintah daerah menyelenggarakan pemerintahannya. Meskipun begitu, poin penting soal keberadaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 terletak pada pondasi pengaturan hubungan antara pemerintah pusat beserta daerah yang terkomando dalam tiga basis utama yaitu; desentralisasi yang mengutamakan soal pemberian kewenangan daerah administratif yang lebih tinggi kepada daerah administratif di bawahnya; dekonsentrasi atau bagaimana wewenang dilimpahkan dari kepala wilayah (bisa juga kepala lembaga tingkat tinggi) ke pejabat-pejabat dalam ruang lingkup lebih kecil atau di bawahnya; terakhir; ialah bantuan pengerjaan tugas atau penugasan bantu di

mana pejabat dari lingkup administratif yang lebih tinggi berkoordinasi dengan kepala daerah sebagai bentuk desentralisasi dan dekonsentrasi di mana kepala daerah mempunyai status ganda yaitu pemimpin tertinggi di daerah sekaligus sebagai perwakilan kepala pemerintahan atau administratif yang lebih tinggi.

Konsekuensi logis dari keberadaan tiga prinsip tersebut, adalah kemunculan sebutan untuk daerah otonom ditambah dengan wilayah administratif. Kenapa bisa demikian meskipun sebenarnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 itu sendiri ialah sebuah komitmen politik atau pembentukan serta pembagian wewenang kekuasaan antara pusat dengan daerah. Hanya saja perbedaan terjadi antara realita lapangan dengan kondisi ideal yang diharapkan lewat disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Kasus yang terjadi paling awal, ialah pemusatan kekuasaan serta kewenangan yang terlalu dominan mulai dari tahap perencanaan sampai eksekusi atau pelaksanaan pembangunan. Misalnya untuk daerah-daerah yang belum memiliki kematangan dalam pengelolaan anggaran, akan mempunyai ketergantungan tinggi dengan pemerintah pusat.

Hal-hal yang biasa terjadi ketika diselenggarakannya pemerintahan daerah, secara garis besar mempunyai sifat-sifat khusus. Sifat-sifat tersebut tercermin dalam;

- a. Fenomena bagaimana sebuah negara, hanya memiliki dua tipe daerah yaitu besar dan kecil. Daerah bertipe besar mempunyai karakter sebagai sebuah daerah otonom, sementara daerah kecil hanya sebatas wilayah administratif. Kedua tipe daerah tersebut memang tidak memiliki garis batas pemisah yang jelas, malah sering bersifat abu-abu atau bercampur. Warna abu-abu tersebut, merupakan cerminan dari dua kedudukan dan peran yang dapat berjalan dalam satu waktu yaitu daerah otonom dengan pemerintahan yang penyelenggaraannya mandiri, diikuti oleh wilayah administratif yang menjadi perwakilan dari pemerintahan pusat untuk menjalankan kepentingan-kepentingan suatu wilayah administratif yang lebih tinggi.
- b. Sebuah pemerintahan daerah, kembali mengalami pembagian ke dalam wilayah-wilayah yang lebih kecil. Wilayah-wilayah tersebut adalah Daerah Tingkat I; Daerah Tingkat II (yang merupakan daerah otonom); diikuti wilayah administratif bernama; provinsi; kabupaten atau kotamadya; lalu wilayah yang lebih kecil lagi yaitu kecamatan.
- c. Adapun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berada pada tingkatan I atau pun II, beserta kotamadya telah ditentukan sebagai bagian kesatuan dari pemerintah daerah. Penyatuan ini merupakan sebuah hal baru di mana sebelumnya, DPRD secara legal resmi dipisahkan dari pemerintah daerah.

- d. Ada kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah, memiliki porsi kekuasaan yang besar tercermin lewat tugasnya yang mengampu pembinaan daerah secara langsung.
- e. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 kerap mendapat kritik karena memposisikan kewenangan kepala wilayah secara lebih tinggi daripada kepala daerah. Kewenangan tersebut tidak diikuti dengan rigidisasi teknis keuangan daerah, sehingga pembahasan keuangan daerah masih disamakan dengan undang-undang terdahulu. Frasa bertanggungjawab terhadap otonomi daerah menjadi sebuah keharusan yang mengikuti pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Tidak ada lagi “otonomi riil seluas-luasnya” karena digantikan oleh “otonomi nyata yang bertanggungjawab”.

Lebih jelasnya, mari kita simak pembahasan pada Pasal 13 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Terdapat pembahasan mengenai definisi mengenai Kepala Daerah yang mana menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tersebut lebih jauh lagi, bahwa;

- a. Pemerintah Daerah merupakan penyelenggara pemerintahan yang mencakup Kepala Daerah beserta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tafsir dari penyebutan ini merupakan sebuah

pemerintahan yang harmonis dan serasi dapat terjadi ketika Kepala Daerah serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melaksanakan tugasnya masing-masing serta saling mengisi posisi satu sama lain sesuai dengan kewenangan yang telah diatur sehingga pemerintahan daerah dapat berjalan dengan tertib.

- b. Konsekuensi logis mengenai hal itu, ialah pengaturan tentang pelaksanaan tugas agar masing-masing dapat menjalankan fungsinya seperti yang telah diamanatkan dalam undang-undang. Keduanya juga memiliki kedudukan setara di mana kepala daerah menjadi atasan dari para pejabat eksekutif, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berada dalam koridor legislatif.

Produk hukum seperti peraturan pemerintah daerah, dapat berlaku dengan peran kepala daerah beserta ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Peraturan tersebut dibuat secara bersama, mulai dari tahapan paling awal hingga pengesahan atau berlakunya peraturan.

- c. Sampai di sini, kita dapat melihat adanya pembagian area kerja yang jelas antara kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Bidang eksekutif merupakan wewenang penuh dari kepala daerah, begitu juga bidang kerja dalam koridor legislatif.

Kembali lagi pada pembahasan konsekuensi logis daripada Pasal tersebut, kedudukan kedua penyelenggara pemerintahan dianggap setara. Meskipun demikian, persoalan teknis penyelenggaraan pemerintahan serta keputusan terhadap pembangunan daerah membuat peran kepala daerah menjadi lebih besar dibandingkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Penyebabnya karena pertanggungjawaban mengenai kepemimpinan berjalannya pemerintahan secara otonom disertai penyelenggaraan pemerintahan secara umum ada pada kepala daerah¹⁷⁴.

Penyelarasan antara keduanya mengenai fungsi pengawasan DPRD memang tidak diungkapkan secara gamblang. Hanya saja pada seksi pembahasan soal hak dan kewajiban DPRD, telah dibahas pada Pasal 29 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dalam tujuh poin hak DPRD, yaitu;

- a. Pengajuan pertanyaan kepada masing-masing anggota;
- b. Persoalan anggaran;
- c. Penyidikan terkait informasi atau keterangan jalannya pemerintahan;
- d. Melakukan perubahan bila dinilai perlu;
- e. Menyodorkan pertanyaan untuk mengetahui usulan atau pendapat;
- f. Penyelidikan;

¹⁷⁴ Syafrudin, Ateng. 1994. *Kepala Daerah*, hlm 4. Bandung: Citra Aditya Bakti.

g. Prakarsa.

Kita tidak menemukan pembahasan fungsi pengawasan secara komprehensif. Apalagi setelah mengkaji secara runtut undang-undang sebelumnya seperti; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tingkat I atau provinsi. Undang-undang tersebut hanya menyebutkan pembahasan soal keanggotaan dan susunannya saja mulai dari Pasal 17 sampai Pasal 23.

Selain itu, kita juga tidak akan menemukan pembahasan pengaturan terhadap wewenang serta posisi DPRD, seperti yang termaktub dalam Pasal 33. Padahal demi menjalankan fungsi sebagaimana mestinya, DPRD seharusnya mempunyai wewenang-wewenang yang diruntutkan secara holistik melalui sebuah undang-undang khusus DPRD. Padahal, undang-undang yang dimaksud masih meminjam dan merujuk peraturan dalam undang-undang lain yang beririsan tipis.

Bila kita lihat 7 hak DPRD seperti yang dijabarkan sebelumnya, wewenang paling besar terdapat pada hak penyelidikan. Semestinya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat melakukan pengusutan serta penyelesaian permasalahan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan, hanya saja peran DPRD pada masa

itu berada dalam posisi yang lebih lemah dibandingkan Kementerian Dalam Negeri.

Itu artinya, peran pemerintah pusat lebih besar dan sangat interventif terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kongkritnya tentang peran pemerintah pusat tersebut, tertuang dalam Pengawasan Preventif, Pengawasan Represif, serta Pengawasan Umum yang dijamin oleh Pasal 68 hingga Pasal 71.

Sampai di sini, kita bisa melihat fenomena sentralisasi yang sangat besar meskipun sebuah daerah memiliki kuasa otonom. Semangat desentralisasi kembali dipadukan dengan sentralisasi pada tahap yang signifikan pengaruhnya pada penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Bisa dikatakan semangat jaman untuk melakukan penyelenggaraan pemerintahan yang otonomo, pada masa itu mengalami pengawasan yang ketat dari pemerintah pusat sekaligus dengan intervensi yang kuat. Akibatnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dianggap tidak sanggup mewadahi semangat jaman pada era itu yang cenderung menginginkan otonomi serta desentralisasi.

b. Pengawasan DPRD menurut UU No. 22 tahun 1999

Dahlan Thaib¹⁷⁵ menekankan Keterlibatan lembaga legislatif daerah penting dalam rangka menyerap aspirasi dan tuntutan yang berkembang di masyarakat. Aspirasi dan tuntutan masyarakat daerah selanjutnya dibahas dalam rangka kebijakan daerah sebagai langkah-langkah politik dari berbagai kekuatan politik yang ada di DPRD.

Demikian pula dalam hal pengawasan terhadap lembaga eksekutif yang menjadi pelaksanaan otonomi daerah. Penilaian tersebut terfokus pada pelaksanaan peran DPRD dalam rangka otonomi daerah seluas-luasnya sebagaimana diisyaratkan oleh UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Senada Ni'matul Huda¹⁷⁶ menganggap momen reformasi tersebut merupakan momen terbaik untuk melakukan reformasi birokrasi dengan di berikannya kewenangan yang lebih kepada daerah terutama kewenangan kepada DPRD. Dengan kewenangan yang demikian besar pada diri DPRD, diharapkan proses demokrasi di daerah akan berjalan lebih baik dari sebelumnya.

Anggota DPRD dituntut untuk memiliki kepekaan yang tinggi dan aspiratif terhadap tuntutan masyarakat di daerah. Untuk itu perlu ada pembekalan bagi anggota-anggota DPRD dalam berbagai bidang, khususnya berkaitan dengan pelaksanaan hak-hak,

¹⁷⁵ Thaib, Dahlan. 2001. DPRD dan Otonomi Daerah (Kajian Dari Sudut Pandang HTN), hlm 82 dalam *Jurnal, Millah Vol.1. Agustus*.

¹⁷⁶ Huda, Ni'matul. 2001. Otonomi Luas (Perspektif Yuridis Dan Politis), hlm 86 dalam *Jurnal Millah Vol.1.No.Agustus*.

kewajiban-kewajiban, tugas dan wewenangnya sebagai wakil rakyat, karena melalui UU No. 22 Tahun 1999 tersebut kunci suksesnya otonomi daerah tidak semata-mata di tangan kepala daerah tetapi juga di tangan wakil rakyat (DPRD).

Jika dulu otonomi luas dianggap mengancam integrasi nasional, saat ini otonomi justru diyakini bisa mempererat integrasi. Tidak pernah ada negara yang hancur gara-gara otonomi namun kehancuran itu justru disebabkan sentralisme.

Beberapa kasus memperkuat dugaan yang selama ini berkembang bahwa kedudukan pemerintah Pusat sangat dominan dalam menentukan warna Pemerintahan di Daerah, antara lain pemilihan Gubernur Kalimantan Tengah yang berlarut-larut (sebelum terpilihnya Warsito Rasman); pemilihan Bupati Ngada Nusa Tenggara Barat; pemilihan Bupati Deli Serdang, yang ditandai dengan mundurnya Ketua FKP M. Buang, karena calon yang diusulkan oleh DPRD dicoret oleh Pusat; pemilihan Bupati Bantul, calon yang diusulkan oleh DPRD Bantul juga sempat ditolak oleh Pusat (sebelum diputus dipilih kembali Sri Roso untuk jabatan kedua kalinya)¹⁷⁷.

Lepas dari segala kelemahan yang melekat pada UU No. 22 Tahun 1999, maka produk hukum di bidang politik tersebut jauh lebih demokratis bila dibandingkan dengan UU No. 5 Tahun 1974.

¹⁷⁷ *Ibid.* hlm 87.

Cukup banyak perubahan atau hal baru yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 sebagai jawaban atas tuntutan reformasi.

Politik sentralisasi menuju pelaksanaan otonomi teritorial seluas-luasnya. UU No. 22 Tahun 1999 menggariskan secara tegas pelaksanaan fungsi-fungsi dari Kepala Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. DPRD tidak lagi dijadikan bagian dari pemerintah daerah melainkan menjadi lembaga legislatif daerah yang sejajar dengan pemerintah daerah, bahkan DPRD dapat secara mutlak menentukan Kepala Daerah, meminta pertanggungjawaban kepadanya, bahkan memberhentikannya jika DPRD merasa mempunyai cukup alasan untuk itu¹⁷⁸. Bila melihat apa yang diberikan oleh UU No. 22 Tahun 1999 dapat disimpulkan adanya kekuasaan yang besar pada eksekutif atau disebut *executive heavy*.

Seiring berjalannya waktu dan praktek otonomi sejak berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tersebut tentu terdapat kekurangan-kekurangan pada praktiknya. Revisi UU No. 22 tahun 1999 menjadi UU No. 32 tahun 2004 tidak dipungkiri didorong oleh kecenderungan lahirnya penyimpangan kekuasaan (*abuses of powers*) dari DPRD. Kecenderungan penyimpangan kekuasaan terutama karena adanya hak DPRD meminta pertanggungjawaban kepala daerah yang bisa berakhir dengan pemakzulan (*impeachment*)

¹⁷⁸ Thaib, Dahlan. *Op.cit.* hlm 82.

kepala daerah, sehingga menimbulkan pemerintahan daerah menjadi tidak efektif.

Contohnya DPRD Surabaya memberhentikan Walikota Sunarto Sumoprawiro dan mengangkat Bambang DH sebagai pelaksana walikota. Selanjutnya DPRD Surabaya memecat Bambang DH yang baru menjalankan tugasnya secara penuh selama 1 bulan. Keputusan ini berkaitan dengan LPJ Walikota atas pelaksanaan APBD tahun anggaran 2001 yang menjadi tanggung jawab walikota pendahulunya.

Contoh lainnya DPRD Kampar secara aklamasi memberhentikan Jefri Noor dan A. Zakir dari jabatannya sebagai Bupati dan Wakil Bupati karena dianggap gagal menyelenggarakan pembangunan, DPRD Kabupaten Buleleng memberhentikan Bupati Wirata Sindu dengan alasan LPJ-nya sudah dua kali ditolak, dan Gubernur Kalsel, Sjachriel Darham dan Wagub Husin Kasah dipecat oleh DPRD dengan alasan kebijakannya banyak yang tidak memuaskan masyarakat¹⁷⁹.

Selain kritik atas fenomena DPRD heavy, alasan revisi UU No. 22 tahun 1999 adalah Amandemen Kedua UUD 1945 dan karena pilihan politik pilkada langsung mengikuti model pilpres sesuai Amandemen Ketiga UUD 1945. Amandemen yang berkaitan dengan Pasal-Pasal sebagai landasan dan dasar prinsip Negara Kesatuan

¹⁷⁹ Fitriyah. 2010. Posisi DPRD Dalam UU No. 32 Tahun 2004, hlm 2 dalam *Politika: Jurnal Ilmu Politik Vol 1, No 1*.

adalah Amandemen Kedua, dengan hasil rumusan Pasal yang melengkapi Pasal 1 Ayat (1), yaitu tentang Pasal 18 (“Baru) Ayat (1), Pasal 18B Ayat (2) dan Pasal 25A, yang berlaku sejak tanggal 18 Agustus 2000, serta Amandemen Keempat tentang tambahan rumusan Pasal 37 Ayat (5) yang berlaku sejak tanggal 10 Agustus 2002.

Amandemen Kedua UUD 1945 juga menghasilkan beberapa Pasal yang berkaitan dengan DPRD. Dalam Pasal 18 ayat (3), disebutkan; “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”; Pasal 18 ayat (6) “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan” serta Pasal 18 ayat (7) yang berbunyi “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang”.

Kewenangan DPRD yang sangat besar sejalan dengan perubahan radikal paradigma pemerintahan daerah yang dianut di UU No. 22 tahun 1999 dibanding UU No. 5 tahun 1974 yakni undang-undang pemerintahan daerah yang berlaku sebelumnya, Fitriyah mengumpulkan perubahan-perubahan tersebut¹⁸⁰:

1. Model *structural efficiency* yang menekankan pada efisiensi dan keseragaman pemerintahan lokal di UU No. 5 tahun 1974

¹⁸⁰ Fitriyah. 2010. Posisi DPRD Dalam UU No. 32 Tahun 2004, hlm 5, dalam *Jurnal Ilmu politik Politika Vol 1 no.1*.

ditinggalkan, diganti model local democracy yang menekankan, nilai demokrasi dan keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah

2. Pengutamaan dekonsentrasi di UU No. 5 tahun 1974, digeser ke pengutamaan desentralisasi
3. Model organisasi yang hirarkis dan bengkak di UU No. 5 tahun 1974, digeser ke model organisasi yang datar dan langsing
4. Model *integrated prefectoral system* yang utuh di UU No. 5 tahun 1974 digeser ke *integrated prefectural system* yang parsial, yakni hanya ada di tataran provinsi.

Akibatnya hubungan antara Dati II dengan Dati I yang semula dependent dan subordinate menjadi independent dan coordinate. *Integrated prefectural system* adalah dianutnya perangkapan jabatan kepala daerah otonom (*Local Self-government*) dan kepala wilayah administratif (*Field Administration*).

Pada UU No. 5 tahun 1974 dianut *integrated prefectural system* utuh, dimana selain gubernur, bupati/walikota juga mempunyai peran ganda sebagai kepala daerah otonom sekaligus sebagai kepala wilayah administratif. UU No. 22 tahun 1999 tidak mengenal penjenjangan daerah dalam pelaksanaan administrasi pemerintahan. Propinsi yang

sebelumnya dikenal sebagai Daerah Tingkat I yang menjadi atasan Daerah Tingkat II (kabupaten/kota), tidak lagi mempunyai hubungan hierarki satu sama lain (lihat Pasal 4).

5. Distribusi urusan pemerintahan kepada daerah otonom yang dianut *ultra-vires doctrine* di UU No. 5 tahun 1974 diganti dengan *general competence* atau *open end arrangement*. Ada dua metode penyerahan kewenangan:

- (1) *Metode ultra-vires doctrine* penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah ditetapkan secara rinci dalam undang-undang, dan

- (2) *Metode open end arrangement (general competence)*, penyerahan kewenangan dilakukan dengan menyebutkan secara rinci kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat di dalam undang-undang, sedangkan sisa kewenangan (kewenangan residu) yang tidak disebutkan dalam undang-undang menjadi kewenangan pemerintah daerah.

6. Pengawasan pemerintah terhadap daerah otonom yang cenderung koersif di UU No. 5 tahun 1974 bergeser ke persuasif. Konsekuensinya, pengawasan pemerintah terhadap kebijakan daerah yang semula secara preventif dan represif, menjadi hanya secara represif.
7. Pengutamaan *specific grant* dalam transfer keuangan di UU

No. 5 tahun 1974, digeser menjadi *block grant*.

Terkait pengaturan fungsi pengawasan yang di berikan oleh undang-undang kepada DPRD terdapat pada Pasal 18 undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota;
- b. memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Utusan Daerah;
- c. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota;
- d. bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah;
- e. bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- f. melaksanakan pengawasan terhadap:
 - 1) Pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain;
 - 2) Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
 - 3) pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
 - 4) kebijakan Pemerintah Daerah; dan

- 5) pelaksanaan kerja sama internasional di Daerah.
- g. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah; dan
- h. menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat.

Pelaksanaan pengawasan di letakkan pada tugas dan kewenangan dalam Undang-undang ini, juga telah diatur juga ruang lingkup pengawasan DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap:

1. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain;
2. Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
3. pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
4. kebijakan Pemerintah Daerah; dan
5. pelaksanaan kerja sama internasional di Daerah.

Dalam kaitannya keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam undang-undang ini di atur mengenai keistimewaan DIY namun pengaturan tersebut masih pengaturan DIY secara umum. Pasal 122 mengatur Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Propinsi

Istimewa Aceh dan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini.

Dalam penjelasan Pengakuan keistimewaan Propinsi Daerah Aceh didasarkan pada sejarah perjuangan kemerdekaan nasional, sedangkan isi keistimewaannya berupa pelaksanaan kehidupan beragama, adat, dan pendidikan serta memperhatikan peranan utama dalam penetapan kebijakan Daerah.

Pengakuan keistimewaan Propinsi istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah Pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini.

Menurut hemat Peneliti di dalam UU No 22 tahun 1999 ini telah ada upaya yang kentara menguatkan peran legislatif dan pelaksanaan pengawasan oleh DPRD. Dapat di lihat dari kedudukan DPRD sebagai badan legislatif daerah, hak dan kewenangannya.

Juga di perjelas dalam penjelasan UU bagian UMUM angka 10 bawa DPRD adalah badan pengawas pelaksana otonomi daerah. Terlebih kewenangan terbesar yaitu untuk menolak LPJ gubernur bila dirasa tidak sesuai apa yang seharusnya. Juga dapat mengusulkan pemberhentian Kepala daerah melakukan

penyimpangan dalam tugas dan kewenangannya sebagai kepala daerah.

Legislatif memegang peranan penting dalam upaya melibatkan suara dan usulan masyarakat. Institusi di dalamnya juga mempunyai wewenang yang vital tentang bagaimana mengetahui perkembangan terbaru yang terjadi di masyarakat daerahnya. Suara dan usulan tersebut, semestinya menjadi ramuan dalam perancangan kebijakan-kebijakan pemerintah daerah. Termasuk juga tentang bagaimana eksekutif menjalankan peran pemerintahannya.

Kita bisa menyamakan proses pengawasan legislatif terhadap eksekutif menjadi sebuah proses penilaian menjalankan peran penyelenggaraan pemerintahan. Ini kentara dalam pengungkapan peran DPRD seperti yang diulas oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang berfokus pada pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 merupakan salah satu produk reformasi yang memberikan kewenangan otonomi seluas-luasnya pada daerah.

Pengesahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga menunjukkan reformasi dalam berbagai bidang, khususnya struktur pemerintahan daerah. Titik tembaknya pada perubahan tatanan birokrasi di mana DPRD mempunyai peran yang lebih tinggi dibandingkan sebelum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dimunculkan.

Harapan dari reformasi birokrasi lewat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah keterlibatan masyarakat yang lebih besar pada proses penyelenggaraan pemerintahan. Keterlibatan tersebut berupa suara, usulan, ataupun aspirasi aktif yang terwakili lewat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ini juga merupakan bentuk komitmen yang menggambarkan bagaimana pemerintah pusat sangat mendukung demokrasi hingga unit pemerintah daerah.

Tuntutan yang diberikan kepada DPRD dengan adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, ialah kepekaan serta terobosan untuk menjangkau suara serta aspirasi masyarakat. Begitu juga dengan tanggapan yang reaktif serta keterbukaan pemerintahan daerah, sehingga masyarakat dapat memahami bagaimana serta seperti apa tatanan harmonis penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai upaya menggapai pembangunan serta kesejahteraan.

Terkait peran vital DPRD tersebut, maka tidak heran jika kemudian pengembangan kapasitas anggota-anggotanya menjadi perlu. Tidak hanya dalam satu bidang yaitu pemerintahan, tetapi juga mencakup setiap aspek pembangunan. Secara khusus, terdapat sejumlah bidang yang diutamakan yaitu; pelaksanaan wewenang; tugas; hak; serta kewajiban; yang berkorelasi dengan statusnya sebagai wakil rakyat.

Intisari dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, ialah upaya penyelenggaraan pemerintahan untuk menggapai kesejahteraan

melalui optimalisasi peran eksekutif serta legislatif. Dikatakan bahwa upaya tersebut bisa terealisasi sebagai gembok yang kunci pembukanya ialah kesuksesan otonomi daerah. Keadaan ini merupakan pergeseran pemikiran terkait paham desentralisasi yang menjadi poros penguatan integrasi daerah-daerah ke dalam republik. Padahal sebelumnya, masyarakat luas meyakini bahwa otonomi justru menjadi penghalang dari integrasi nasional.

Ternyata sentralisme yang sebelum adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dianggap kunci integrasi, justru menjadi jurang pemisah kesejahteraan bersama. Jurang itu semakin besar akibat penyamarataan kebijakan yang tidak mengindahkan perbedaan-perbedaan aspirasi serta tatanan sosial dalam masyarakat. Untuk itulah tidak ayal, jawaban mutlak integrasi nasional hendaknya jatuh pada kebijakan desentralisasi.

Selain itu, ada juga intervensi yang terlalu besar dari pemerintah pusat menunjukkan aksi top-down yang berlawanan dengan semangat demokrasi berupa musyawarah dari masyarakat. Pernah kita bahas sebelumnya, seperti pencoretan beberapa nama calon eksekutif yang dipilih oleh pemerintah pusat, seperti;

- a. Terlaratnya pemilihan Gubernur Kalimantan Tengah;
- b. Pemilihan Bupati Ngada Nusa Tenggara Barat;

- c. Pemilihan Bupati Deli Serdang, di mana pemerintah pusat mengeluarkan usulan nama dari DPRD, hingga ketua FKP, M. Buang, mengundurkan diri pada prosesnya;
- d. Dikeluarkannya nama calon bupati Kabupaten Bantul yang sebelumnya diusulkan oleh DPRD karena pemerintah pusat menolaknya.

Ketika kita perbandingan antara undang-undang ini, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 akan jauh bernilai demokratis dibandingkan dengan yang lain. Ini menunjukkan bahwa ada pengaruh besar perubahan yang diakibatkan oleh demokrasi. Bagaimana bentuk sentralisasi kemudian bergeser ke arah desentralisasi. Otonomi teritorial dalam ranah yang seluas-luasnya telah terakomodir sebagai bentuk baru daripada sentralisasi.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah memisahkan secara tegas fungsi daripada dua penyelenggara pemerintahan, yaitu kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Legislatif jelas bukan sebagai bagian dari pemerintah daerah, melainkan legislasi atau perwakilan masyarakat di daerah di mana posisi antara keduanya sejajar.

Boleh juga dikata, DPRD bisa mempunyai wewenang untuk menagih “pertanggungjawaban” pada pemerintah daerah itu sendiri. Itu artinya, wewenang DPRD cukup besar sebagai agen “penyelidik” dan

menjatuhkan vonis untuk memberhentikan eksekutif daerah apabila ditemukan bukti-bukti “kotor” dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.

Pada titik ini, DPRD menjadi lembaga yang mempunyai kewenangan besar di daerah sehingga posisinya cenderung vital serta “basah”. Pada praktiknya, bahkan terjadi penyalahgunaan kekuasaan yang kemudian mendorong kemunculan undang-undang baru sebagai revisi dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Undang-undang yang dimaksud ialah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 muncul akibat hak lanjutan dari DPRD ketika berhasil melakukan penemuan praktik-praktik menyeleweng dari eksekutif daerah. Hak lanjutannya ialah pemakzulan atau impeachment sehingga kepala daerah bisa diberhentikan begitu saja meskipun periode jabatannya belum selesai. Kepala daerah pun menghadapi benturan ketika pelaksanaan tugas karena benturan terhadap penilaian DPRD yang memiliki kuasa terlalu besar. Praktik-praktik lapangan yang terjadi pun tidak hanya satu-dua, berikut di antaranya;

1. Walikota Surabaya, Sunarto Sumoprawiro, diberhentikan oleh DPRD dan digantikan Bambang DH sebagai walikota pelaksana. Bambang DH yang baru aktif menjalankan tugasnya selama satu bulan, kemudian dipecat karena ada temuan pada laporan pertanggungjawaban APBD tahun 2001 yang mana sebenarnya, menjadi program dari walikota sebelumnya.

2. Ada juga DPRD Kampar memberhentikan Jefri Noor serta A. Zakir dari posisinya secara aklamasi sebagai bupati dan wakil. Keduanya dianggap gagal melakukan pembangunan.
3. Bupati Wirata Sindu diberhentikan DPRD Buleleng karena laporan pertanggungjawabannya ditolak dua kali.
4. Sjachriel Darham, Gubernur Kalimantan Selatan, beserta wakilnya bernama Husin Kasah diberhentikan DPRD memakai alasan “kebijakan yang tidak memuaskan” masyarakat Kalimantan Selatan.

Revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, sebenarnya tidak hanya dilatarbelakangi oleh pembebanan kekuasaan pada DPRD atas legislatifnya saja. Ada juga kebutuhan dilakukannya pemilihan kepala daerah yang semestinya dilaksanakan secara langsung seperti pemilihan umum. Hal itu sesuai dengan Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar 1945. Belum lagi kesesuaian antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Amandemen Kedua Undang-Undang Dasar 1945.

Padahal, Amandemen Kedua Undang-Undang Dasar 1945 merupakan basis pondasi dari prinsip Negara Kesatuan. Hasil rumusan Pasal yang melengkapi Pasal 1 Ayat (1), yaitu tentang Pasal 18 (“Baru) Ayat (1), Pasal 18B Ayat (2) dan Pasal 25A, yang berlaku sejak tanggal 18 Agustus 2000, serta Amandemen Keempat tentang tambahan rumusan Pasal 37 Ayat (5) yang berlaku sejak tanggal 10 Agustus 2002.

Amandemen Kedua UUD 1945 juga menghasilkan beberapa Pasal yang berkaitan dengan DPRD. Dalam Pasal 18 ayat (3), disebutkan; “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang anggotaanggotanya dipilih melalui pemilihan umum”; Pasal 18 ayat (6) “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan” serta Pasal 18 ayat (7) yang berbunyi “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang”.

Meskipun demikian, kewenangan besar dari DPRD tersebut, merupakan efek berantai dari keberadaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Berubahnya posisi DPRD beserta kewenangannya, menjadi pergantian radikal dari undang-undang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Tidak hanya soal kewenangan bila kita telaah, pergantian radikal yang tercakup dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1974 adalah sebagai berikut;

- a. Bentuk efisiensi struktural yang berfokus pada efisiensi serta keseragaman pemerintah lokal seperti tertulis du Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, tidak lagi digunakan. Pemerintah lokal dialihkan kepada demokrasi lokal dengan penitikberatan pada nilai-nilai demokrasi serta varietas (keberagaman) dari penyelenggara pemerintahand daerah.

- b. Dekonsentrasi yang diutamakan seperti tertulis dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, diganti oleh desentralisasi.
- c. Model organisasi pemerintahan hendaknya datar serta langsing, tidak seperti yang tertulis dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 di mana model organisasinya berjenjang serta bengkak.
- d. Sistem kedaerahan terintegrasi dilaksanakan secara utuh pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, digeser dengan model yang sama namun dilakukan secara parsial. Model parsial tersebut hanya berada pada level provinsi. Konsekuensinya adalah Daerah Tingkat II dan Daerah Tingkat I yang semula hubungannya bergantung serta ter subordinasi, berubah menjadi tidak bergantung dan berkoordinasi.

Sistem kedaerahan terintegrasi sebenarnya merupakan paham jabatan rangkap kepala daerah otonom serta kepala wilayah administratif. Provinsi tidak lagi menjadi atasan dari kabupaten atau kotamadya semenjak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Hubungannya lebih bergaya koordinasi, bukannya sebagai jenjang hierarkhis yang kemudian merangkap-rangkap sehingga efisiensi daerah administratif yang lebih besar dapat tercapai. Bila tetap menggunakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, maka kepala daerah yang berada pada tingkat administratif lebih tinggi akan terus mendapatkan beban status dari tingkat-tingkat administratif lebih rendah di bawahnya. Ini tertulis pada Pasal 4.

1. Penyaluran urusan pemerintahan menuju daerah otonom pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, menganut doktrin “ultravires”. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menggantinya dengan “kompetensi umum” atau penyusunan “open-end”.
2. Doktrin pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menegaskan bahwa penyaluran urusan pemerintahan dilakukan dengan cara merinci detailnya secara tertulis dalam sebuah undang-undang. Sedangkan penyusunan “open-end” menunjukkan bahwa kewenangan yang dilimpahkan dari pusat ke daerah memang diatur secara tertulis dalam undang-undang, namun hanya pada bagian-bagian yang esensial. Sedangkan kewenangan lain di luar yang tertulis, menjadi hak otonomi dari pemerintah daerah.
3. Gaya pengawasan pusat ke daerah yang koersif dan diutarakan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, kemudian diganti dengan gaya persuasif lewat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.
4. Transfer keuangan pemerintah bergeser dari *specific grant* ke *block grant*.

Menariknya di sini, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 18 menjelaskan tentang fungsi pengawasan yang kemudian dijabarkan dalam kewenangan serta kewajiban sebagai berikut;

- a. memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota;

- b. memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Utusan Daerah;
- c. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota;
- d. bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah;
- e. bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- f. melaksanakan pengawasan terhadap:
 - 1) Pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain;
 - 2) Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
 - 3) pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
 - 4) kebijakan Pemerintah Daerah; dan
 - 5) pelaksanaan kerja sama internasional di Daerah
- g. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah; dan
- h. menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat.

Undang-Undang ini memposisikan fungsi pengawasan di titik kewenangan serta kewajiban, yang secara lebih lanjut mengatur objek fungsi tersebut dalam uraian sebagai berikut;

1. Operasional Peraturan Daerah serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait.
2. Operasional keputusan kepala daerah yang meliputi gubernur, bupati, serta walikota.
3. Operasional anggaran pendapatan serta belanja daerah.
4. Pelaksanaan serta pengambilan kebijakan pemerintah daerah.
5. Operasional kerja sama internasional di daerah.

Undang-undang ini, sebenarnya telah menautkan sedikit permasalahan tentang pembahasan daerah istimewa seperti Provinsi Yogyakarta. Hanya saja, pembahasannya memang masih dalam kategori umum dan belum secara spesifik membahas Provinsi Yogyakarta sebagai sebuah daerah istimewa yang memiliki keistimewaan khusus.

Daerah istimewa Yogyakarta dan Aceh dibahas lewat Pasal 122 tentang pengaturan keistimewaan, yang mana statusnya sebagai Daerah Istimewa masih berbasiskan pada undang-undang ini. Untuk Daerah Istimewa Aceh, didasarkan pada sejarah perjuangan kemerdekaannya yang kemudian mengatur tentang tata cara kehidupan beragama, adat, pendidikan, serta perhatian utama pada tokoh masyarakat khususnya pemuka agama setempat; yang kemudian terjamin perannya dalam pengambilan kebijakan daerah.

Sedangkan untuk Daerah Istimewa Yogyakarta, penetapan keistimewaan didasarkan pada keberadaan Yogyakarta sewaktu perang

atau perjuangan dan mempertahankan kemerdekaan. Keistimewaan yang mengikuti ialah fungsi ganda antara keturunan Sultan Keraton Yogyakarta sebagai raja dan gubernur. Termasuk juga Gusti Paku Alam sebagai wakilnya.

Kembali lagi pada pembahasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, telah ada pengakuan secara tertulis mengenai penguatan kapasitas DPRD dalam upaya menjalankan fungsi pengawasan. Bukti tertulis itu, telah disampaikan pada pembahasan sebelumnya. Ditambah juga dengan pembahasan bagian Umum Pasal 10 di dalam undang-undang yang menegaskan bahwa DPRD merupakan pengawas otonomi daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan kesempatan perubahan posisi DPRD dari badan legislatif menjadi sebuah elemen dalam penyelenggaraan daerah. Hal itu tercermin dari rumusan yang ada di dalamnya, dengan perbedaan kentara antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Pernyataan mengenai DPRD yang menjadi bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah adalah Pasal 40 dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pasal 16 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 mengatakan secara eksplisit bahwa DPRD dengan peran legislatifnya, merupakan mitra dari pemerintah daerah untuk melangsungkan pemerintahan dan posisinya setara. Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 40 yang menyatakan bahwa DPRD merupakan rejim dari pemerintah daerah, bukan sebagai legislatif.

Apa yang menyebabkan pergeseran peran DPRD tersebut, bersumber pada tim pakar bentukan dari Departemen Dalam Negeri sebagai penggerak revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Kegiatan-kegiatan tim pakar tersebut berupa diskusi dan mayoritas suara dalam seri-seri diskusi yang panjang menyebutkan bahwa DPRD merupakan elemen pemerintahan, alih-alih legislatif daerah.

Asal perdebatan bersumber pada keberadaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Undang-undang tersebut memposisikan DPRD sebagai bagian dari legislatif daerah yang tidak beririsan langsung dengan penyelenggaraan pemerintahan. Baru kemudian di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 beralih ke dalam unsur pemerintahan daerah.

Apa implikasi yang mungkin terjadi dari pergeseran tersebut? Berikut bahasannya;

- a. DPRD sebagai elemen penyelenggara pemerintahan akan menjadikan statusnya lebih kuat daripada hanya berperan sebagai legislatif daerah. Hal itu menjadikan DPRD berada dalam struktur institusional sehingga tata pemerintahan memandangnya lebih baik baik, di luar bahasan tata politik. Akibatnya DPRD menjadi lembaga perwakilan politik yang terlibat dalam pemerintahan.
- b. Hanya saja, karena berada dalam struktur pemerintahan, maka mekanisme *check and balance* menjadi kurang optimal terkait status

DPRD itu sendiri. Akibatnya sikap independensi DPRD menjadi terancam di hadapan pemerintah daerah.

- c. Hal yang sama juga terjadi bila DPRD menghadap pemerintah pusat, akibatnya DPRD berada dalam struktur yang ada di bawah presiden. Kasus seperti ini mengakibatkan pertanyaan pada peran dan kinerja DPRD yang nantinya akan sangat terpengaruh oleh Peraturan Pemerintah Pusat atau produk hukum yang dikeluarkannya, termasuk proses politik dalam eksekutif. Posisi DPRD akan terancam sebagai subordinat dari Menteri Dalam Negeri.

Uniatrain State, seperti yang sudah pernah dijelaskan, tidak memerlukan keberadaan dari legislatif daerah seperti DPRD. Indonesia merupakan salah satu negara dengan posisi *Uniatrain State*. Perihal lain lagi, bahwa apabila ada pemecahan kekuasaan secara terlokalisir, maka hak seluruhnya ada pada presiden di mana legislatif dan yudikatif tidak memiliki hak tersebut. Itulah kenapa tidak diperlukannya legislatif daerah.

Paragraf sebelumnya, menunjukkan bahwa DPRD tidak mempunyai pernyataan karakter yang diikuti oleh kedaulatan. Memang DPRD diakui dapat membuat peraturan daerah, hanya saja peraturan tersebut memiliki cakupan juga status berbeda bila dibandingkan dengan undang-undang. Logikanya, peraturan daerah merupakan turunan dari kebijakan

pemerintah pusat, otomatis hasilnya berbeda jika desentralisasi politik berasal dari negara bukan wewenang eksekutif saja.

Sebuah perubahan lainnya yang terjadi, ialah kelangsungan politik pemilihan kepala daerah. Kita bisa menyimak contohnya pada Pasal 6A Ayat 1 UUD 1945 pada Amandemen Ketiga. Pasal tersebut menyebutkan presiden dan wakilnya dipilih oleh rakyat secara langsung, sehingga pemilihan presiden tahun 2004 pun dilakukan langsung. Turunannya, pemilihan kepala daerah juga berlangsung dengan cara yang sama. Konsekuensi lainnya adalah kewenangan DPRD dalam urusan pemilihan, penyelidikan, pengusulan, serta pemberhentian kepala daerah, ditiadakan.

Posisi kepala daerah pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadikannya sangat kuat karena proses pemilihannya dilakukan langsung oleh rakyat daerah. Setelah itu, hak DPRD dalam pemilihan anggota MPR yang berasal daerah sebagai perwakilan, juga dilarang. Ini merupakan konsekuensi dari status MPR yang susunan anggotanya berasal dari gabungan DPR dan DPD. Padahal, DPR dan DPD keanggotaannya dipilih dari pemilihan umum.

Upaya perbaikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, memang dirasa mutlak diperlukan. Apalagi ketika membicarakan konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kurang bisa mengatasi kebutuhan-kebutuhan pemerintahan akan;

- a. Rekonstruksi hubungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama kepala daerah;
- b. Menjalankan esensi dari fungsi pengawasan;
- c. Termasuk juga perbaikan demokrasi serta otonomi daerah;
- d. Ada pula kebutuhan akan efisiensi anggaran politik; yang dilewatkan melalui relasi antar struktur yang berada dari pemerintah pusat ke bawahnya sampai kabupaten atau kotamadya;
- e. Rekalibrasi prinsip juga sistem pemerintahan presidensiil sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 atau perubahan-perubahan setelahnya.

Kita juga tidak semestinya melupakan bahwa sudah menjadi keharusan bagi kepala pemerintahan dalam berbagai level administratif, untuk melakukan upaya mendekatkan rakyat pada proses penyelenggaraan pemerintahan sehingga suara rakyat tidak bias. Suara rakyat tersebut harus hadir dalam tiap proses perencanaan, eksekusi, pembahasan, juga pengawasan pemerintahan daerah.

Perubahan posisi dalam undang-undang ini sangat kentara karena kita bisa melihat tanda-tandanya dalam;

1. Pemilihan kata “urusan” alih-alih memakai kata “wewenang”, yang dalam praktiknya kata “urusan” merupakan subordinat dari

“wewenang”, sehingga “kewenangan” artinya lebih kepada kekuasaan legal atau kekuasaan yang relatif luas.

2. Mengenai pembagian kewenangan melibatkan resentralisasi.
3. Resentralisasi tertangkap dari status gubernur yang merangkap sebagai “wakil pemerintah pusat”.
4. Tiga hal di atas berhubungan pada DPRD disertai walikota maupun bupati, tidak mempunyai hak atas pembuatan peraturan daerah. Peraturan daerah sendiri, dapat dimakzulkan oleh pemerintah pusat ketika dinilai memiliki kontradiksi dengan “kepentingan bersama”.

Istilah itu dinilai sebagai frasa yang minim definisi sehingga malah menjadi ruang penyalahgunaan tafsir.

5. Pegawai atau karyawan daerah juga menjalani resentralisasi.
6. Adanya kawin paksa dalam fraksi-fraksi yang dibentuk oleh DPRD.
7. Kedudukan DPRD secara politis di hadapan pemerintah seperti kepala daerah dan kepala negara, lebih rendah ketika berkaca pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Penyebabnya adalah rantai koordinasi pemerintah antara bupati atau walikota yang ditengahi oleh gubernur ke pusat, sementara itu untuk DPRD tidak memiliki.

8. Tata kelola keuangan daerah beserta pendapatannya, tidak terjadi kemajuan sejak penerapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.
9. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 menyatakan daerah mempunyai kewenangan mutlak untuk mengatur pengelolaan

sumber daya alamnya, sementara pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dikelola bersama antara daerah dengan negara.

10. Badan Perwakilan Desa diganti dengan Badan Permusyawaratan Desa, disertai fungsi atau peranan yang juga diubah.

Undang-undang ini menyebutkan bahwa DPRD memiliki tiga wewenang yaitu legislasi, anggaran, serta pengawasan. Untuk melaksanakan tiga kewenangan itu, DPRD mempunyai hak untuk melaksanakan hak interpelasi, angket, serta membunyikan pendapat.

Definisi masing-masing dari ketiga hak tersebut ialah;

- a. Hak interpelasi, DPRD diperbolehkan menanyakan kepada kepala daerah mengenai perihal kebijakan daerah yang bersifat strategis. Artinya strategis ialah sebuah kebijakan yang berpengaruh pada masyarakat, luas, negara, dan pemerintah daerah itu sendiri.
- b. Hak angket, merupakan hak pendukung untuk melakukan pengawasan di mana secara spesifik ialah melaksanakan penyelidikan pada sebuah kebijakan strategis dari kepala daerah, yang kebijakan tersebut dicurigai menciderai peraturan perundang-undangan.
- c. Hak menyatakan pendapat, ialah bagaimana DPRD boleh bersuara untuk merespon kebijakan kepala daerah, kejadian luar biasa, dan lain sebagainya. DPRD juga diperbolehkan untuk mengusulkan solusi yang mana akan dipakai sebagai upaya atau usulan solusi

masalah bersama. Hak menyatakan pendapat merupakan lanjutan atau turunan dari dua hak sebelumnya (interpelasi dan angket)

Kekuasaan hak angket merupakan sebuah kuasa yang terhitung besar karena siapa saja yang dipanggil, wajib menghadiri undangan. Bagi yang tidak menghadiri, dapat dipanggil secara paksa dengan bantuan dari Kepolisian Republik Indonesia. Hal itu diatur dalam Pasal 43 Ayat 6 yang mana mengatakan bahwa pihak yang diundang, wajib hadir berturut-turut sesuai undangan untuk dipanggil, didengar, maupun diperiksa. Meskipun begitu, ketidakhadiran terhadap undangan diperbolehkan asalkan sesuai dengan undang-undang.

Bagaimana dengan Daerah Istimewa Yogyakarta? Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan provinsi yang memiliki status istimewa lalu diatur lebih jauh lagi dalam perundang-undangan yang sama pada Pasal 226 ayat 1. Sebenarnya, Pasal tersebut mengikat Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Daerah Istimewa Yogyakarta, serta Provinsi Irian Jaya. Meskipun begitu, tetap ada perbedaan bila daerah istimewa yang disebutkan mempunyai undang-undang khusus yaitu Pasal 226 ayat 2.

Contoh dari undang-undang khusus yang menjadi sumber legal pembahasan keistimewaan sendiri, terjadi pada Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 mengenai Daerah Khusus Istimewa Jakarta. Ada juga Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 yang berfokus pada

penyelenggaraan pemerintahan Keistimewaan Provinsi Aceh. Provinsi Aceh pun diikuti oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 mengenai otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Aceh dengan sebutan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Contoh ketiga, ialah Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 mengenai Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Pasal-Pasal dari Undang-Undang Tahun 2001 menunjukkan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta mengikuti aturan yang sama dengan aturan istimewa dalam skala provinsi, apalagi ketika belum mempunyai produk hukum atau undang-undang tersendiri. Contoh undang-undang tersendiri ialah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 mengenai otonomi khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Kemudian ketika hadir Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kewenangan menjalankan pengawasan diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sayangnya secara berjalan, kewenangan DPRD digerus oleh kepala daerah. Padahal DPRD sebelumnya diperbolehkan untuk memutuskan akan menerima atau menolak laporan pertanggungjawaban dari eksekutif. Pada perkembangan terbaru, kewenangan menerima atau menolak laporan pertanggungjawaban tersebut dihapuskan.

Pergeseran lain ialah perubahan makna otonomi seluas-luasnya hanya berada dalam koridor sempit, yaitu apa yang diatur dalam undang-undang tersebut. Meskipun demikian, DPRD masih diberikan kekuasaan

untuk pengajuan hak angket bila menilai adanya ketidakberesan dalam penyelenggaraan pemerintahan, namun kehilangan hak politis terbesar dalam hak penolakan laporan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan dari gubernur.

Berbeda halnya dengan DPRD DIY. Ketika belum ada undang-undang khusus yang membahasnya, maka kita menyimpulkan bahwa pola hubungan antara DPRD DIY dengan eksekutifnya masih sama dan tidak berbeda dibandingkan daerah istimewa atau provinsi istimewa lainnya.

Kita juga mengenal adanya Undang-Undang Pemerintah Daerah yang merujuk pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Undang-undang tersebut menyebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah di mana posisinya merupakan institusi perwakilan dari rakyat daerah.

Lebih jauh lagi di dalamnya, tepatnya Pasal 57, telah menegaskan soal Penyelenggara Pemerintahan Daerah memiliki unsur kelapa daerah dan DPRD dengan dibantu perangkat daerah, baik itu setingkat provinsi maupun kabupaten atau kotamadya.

Ada juga Pasal 94 yang membicarakan soal pengaturan DPRD level provinsi terdiri dari anggota partai-partai politik yang menjadi bagian dari pemilihan umum. Berikut Pasal 95 ayat 1 yang mengutarakan soal DPRD Provinsi menjadi lembaga perwakilan rakyat daerah provinsi dengan statusnya sebagai bagian dari penyelenggara pemerintah daerah.

Ayat 2, mengenai anggota DPRD provinsi yang diambil dari pejabat daerah provinsi. Pasal berikutnya yaitu Pasal 96 ayat 1 menjelaskan soal;

1. Pembuatan Peraturan Daerah tingkat provinsi;
2. Mengenai anggaran;
3. Disertai juga fungsi pengawasan.

Ketiganya merupakan intisari pembahasan yang termaktub dalam Pasal tersebut. Adapun untuk ulasannya adalah sebagai berikut;

- a. Tiga intisari tersebut merupakan fungsi utama dari DPRD dan dilakukan dalam kerangka perwakilan rakyat daerah.
- b. Ketika berbicara seputar pelaksanaan fungsi, DPRD diharuskan melakukannya dengan menjangkau aspirasi rakyat terlebih dahulu.
- c. Khusus fungsi pengawasan, dilaksanakan demi kepentingan rakyat daerah yang diupayakan oleh anggota dewan.
- d. Selain fungsi-fungsi tersebut, DPRD juga hendaknya berperan aktif dalam penjangkauan aspirasi masyarakat dalam bentuk apapun.

Hal-hal yang tercakup dalam pengawasan DPRD dan pengaturannya, dijelaskan dalam Pasal 100 ayat 1;

1. Eksekusi peraturan daerah tingkat provinsi dan peraturan gubernur.
2. Eksekusi peraturan perundang-undangan lain yang terhubung lewat penyelenggaraan pemerintahan daerah tingkat provinsi.
3. Terakhir, eksekusi tingkat lanjut mengenai hasil pemeriksaan laporan keuangan yang dikeluarkan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Lebih jauh lagi, Pasal setelahnya yaitu Pasal 101 Ayat 1 menjelaskan tentang tugas serta wewenang berupa;

1. Pembuatan peraturan daerah tingkat provinsi bekerja sama dengan gubernur.
2. Pembahasan serta mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai Anggaran Pengeluaran dan Belanja Daerah Provinsi yang diusulkan oleh gubernur.
3. Melakukan pengawasan pada eksekusi Peraturan Daerah dan Anggaran Pengeluaran dan Belanja Daerah tingkat provinsi (keduanya).
4. Pemilihan gubernur.
5. Mengajukan usulan pengangkatan termasuk pemberhentian gubernur pada eksekutif tertinggi, yaitu presiden lewat jalur Menteri sebagai upaya pengesahan pengangkatan dan pemberhentian.
6. Menjajagi, mengusulkan, serta mengajukan penimbangan suara DPRD yang ditujukan ke pemerintah daerah tingkat provinsi seputar perjanjian internasional.
7. Mengajukan persetujuan soal perjanjian internasional yang dilaksanakan dalam lingkup daerah.
8. Mengajukan persetujuan soal perjanjian kerja sama dengan daerah lain atau vendor di luar dengan dibebankan kepada masyarakat daerah tingkat provinsi.

9. Mengatur dan mengeksekusi ketentuan lain yang diatur dalam perundang-undangan.
10. Lebih jauh menyoal tata cara pelaksanaan tugas serta wewenang yang diulas di sembilan nomor sebelumnya merupakan penyebutan pada ayat 1 dan dinyatakan diatur lewat peraturan DPRD provinsi mengenai tata tertib di ayat 2.

Pada praktik pelaksanaan tugas dan wewenangnya, DPRD diberikan hak interpelasi untuk DPRD tingkat provinsi. Hal itu dituliskan dalam Pasal 106. Termasuk di dalam Pasal menyebutkan tentang kepemilikan DPRD provinsi terhadap hak angket serta hak menyatakan pendapat.

Secara lebih terang, mari kita bahas mengenai pengertian masing-masing hak yang diberikan kepada DPRD. Bila tidak ada kesepahaman, maka dapat terjadi bias pengertian yang berakibat pada buruknya praktik pelaksanaan fungsi yang dilakukan oleh DPRD.

1. Hak interpelasi; hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tingkat Provinsi untuk mengajukan permohonan pemberian keterangan kepada gubernur seputar kebijakan-kebijakan pemerintah daerah. Terutama kebijakan-kebijakan yang penting, vital, atau strategis hingga mempengaruhi posisi negara juga masyarakat pada tataran kehidupan mereka.
2. Hak angket; ialah hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang membolehkannya untuk mengadakan penyelidikan kepada kebijakan

Pemerintah Daerah Tingkat Provinsi yang penting dan strategis, juga berefek besar ke kehidupan masyarakat.

3. Hak menyatakan pendapat; merupakan hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mengeluarkan suara ketika terjadi sebuah kejadian luar biasa di dalam lingkup provinsi. Suara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pun diperbolehkan untuk bersuara lengkap terkait pembacaan masalah serta usulan penyelesaian atau solusi dari masalah tersebut.

Hak menyatakan pendapat merupakan hak lanjutan yang muncul dari keberadaan hak interpelasi dan hak angket. Lebih jauh lagi mengenai hak dan kewajiban DPRD dibahas dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada Pasal 107 dan 108.

Ketika dibicarakan, maka DPRD DIY juga memiliki wewenang atas fungsi pengawasan yang objek pengawasannya mengarah kepada;

- a. Pelaksanaan peraturan daerah beserta peraturan gubernur.
- b. Pelaksanaan peraturan-perundang-undangan lain yang berkorelasi atau terhubung dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada tingkat provinsi.
- c. Serta, penindaklanjutan hasil pemeriksaan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Secara garis besar membaca pada poin-poin yang diutarakan sebelumnya, DPRD memang memiliki wewenang dalam kontrol

penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hanya saja, kepala pemerintahan tidak lagi melakukan pelaporan atau pertanggungjawaban kepada DPRD.

Hal ini dikarenakan posisinya sebagai elemen penyelenggaraan pemerintahan yang berada dalam struktur pemerintahan, sementara kepala daerah berdasarkan struktur hanya bertanggungjawab pada kepala negara. Meskipun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berposisi sebagai wakil rakyat, namun statusnya bukan badan legislatif.

Bila demikian DPRD merupakan bagian dari eksekutif. Posisi DPRD sebagai eksekutor check and balance menjadi ambigu karena berposisi sebagai elemen pemerintahan daerah. Sedangkan DPRD sendiri tidak mempunyai arah pertanggungjawaban apabila dalam koridor eksekutif.

Ambiguitas ini menunjukkan status DPRD sebagai separuh legislatif dan separuh eksekutif. Kepala daerah beserta DPRD menjadi bawahan dari Menteri Dalam Negeri. Padahal Indonesia telah menyatakan sebagai negara penganut pemisahan kekuasaan antara eksekutif, legislatif, serta yudikatif. Hanya saja, tataran ideal dalam ideologi pemerintahan tidak bisa sejalan dengan praktik lapangan atau realita.

Dampak negatif dari status tersebut adalah menjadikan DPRD sebagai bawahan atau perpanjangan tangan pemerintah pusat. Padahal dengan status seperti itu, maka akan menciptakan kemunculan batasan-batasan kewenangan serta urusan yang ditentukan oleh pemerintah pusat. Bentuk samaran dari batasan-batasan ini bernama dekonterasi atau tugas urusan daerah.

Lebih jauh lagi terkait keistimewaan, terdapat penjelasan dalam Pasal 399 di mana undang-undang ini memiliki hubungan dengan Daerah Istimewa Yogyakarta; Provinsi Aceh; Daerah Istimewa Jakarta; serta Provinsi Papua Barat. Apabila tidak ada pengecualian berupa undang-undang yang khusus mengatur daerah tersebut, maka undang-undang ini berlaku secara menyeluruh pada daerah istimewa.

Khusus untuk wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, perubahan terjadi sewaktu pengesahan dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tersebut merupakan produk hukum khusus yang membicarakan Provinsi Yogyakarta sebagai daerah istimewa.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 membawa konsekuensi khusus seiring status keistimewaan yang diberikan ke Provinsi Yogyakarta. Konsekuensi tersebut berupa pemberian dana istimewa dari pusat serta lima kewenangan khusus Daerah Istimewa Yogyakarta. Lima kewenangan itu dijalankan oleh pemerintah daerah, tepatnya Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Ditambah lagi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi lembaga legislatif daerah yang memiliki kewajiban menjalankan kewenangan-kewenangan yang melekat padanya.

Pasal 1 Huruf 11 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 mengungkapkan bahwa DPRD DIY ialah institusi perwakilan rakyat

daerah. Institusi ini diperbolehkan dan wajib menjadi unsur dalam penyelenggaraan pemerintahan di level daerah.

Terdapat pula Pasal 8 yang menjelaskan dengan lebih ekstensif yaitu ayat 1 dan 2. Pasal 8 Ayat 1 mengemukakan Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai susunan pemerintahan daerah yang istimewa. Selanjutnya, ayat 2 berbicara soal pengaturan Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang terdiri dari Pemerintah Daerah DIY serta DPRD DIY.

Tidak berhenti sampai di situ, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 juga menambahkan perihal keistimewaan pada Pasal 17 mengenai DPRD DIY. Dijelaskan bahwa status, struktur, kewajiban, dan hak dari DPRD DIY sesuai dengan apa yang tertulis di perundang-undangan. Pemaknaan dari pernyataan ini adalah DPRD DIY masih mempunyai posisi yang sama seperti DPRD di daerah-daerah lain berikut dengan fungsi serta kewenangannya.

Pasal 17 pada Ayat 3 juga memberikan penambahan penjelasan tentang bagaimana DPRD diperbolehkan membuat peraturan tersendiri. Peraturan tersebut berhubungan dengan tata tertib dewan. Penyusunannya pun semestinya disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan dari pusat yang berlaku, serta tidak boleh ada pertentangan kecuali telah dijelaskan pada peraturan legal pemerintah pusat lainnya.

Aturan susulan dari keberadaan undang-undang tersebut ialah dua hal utama yang menyangkut pautkan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Keduanya bisa dikatakan sebagai wewenang

atau kewajiban yang mengikat legislatif di provinsi ini. Dua hal tersebut ialah;

- a. Menetapkan gubernur beserta wakilnya; serta
- b. Menyusun Peraturan Daerah beserta Peraturan Istimewa yang dibuat bersama eksekutif provinsi.

Dua hal di atas memiliki perbedaan besar dengan peran DPRD di daerah lain. Bagaimana gubernur beserta wakilnya dilantik beserta kewenangan untuk membuat peraturan istimewa itulah yang membuat Daerah Istimewa Yogyakarta dikatakan sebagai perwujudan kebijakan desentralisasi asimetris.

Desentralisasi asimetris bukan pemberian wewenang dalam konteks yang biasa dijumpai pada daerah-daerah dengan penyematan status desentralisasi atau otonomi. Desentralisasi asimetris hanya diberikan kepada daerah khusus berikut transfer kewenangannya. Biasanya, desentralisasi asimetris diberikan kepada daerah-daerah yang mempunyai potensi kuat memisahkan atau memerdekakan dirinya dari negara.

Daerah-daerah khusus tersebut dinilai mempunyai kapasitas dan infrastruktur untuk berdiri menjadi sebuah negara tersendiri. Motif lainnya ialah memberikan pengakuan identitas khusus agar dapat terintegrasi dalam ruang pemerintahan lokal sehingga menciptakan kekhasan sendiri.

Uraian ini merupakan pendapat dari Djohermansyah Djohan dalam jurnal “Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia”¹⁸¹.

Secara teori, terdapat dua jenis pemisahan desentralisasi asimetris yang terkadang juga dipanggil dengan sebutan federasi asimetris. Kedua jenis desentralisasi asimetris tersebut adalah desentralisasi asimetris *de jure* dan *de facto*. Perbedaan antara keduanya adalah besaran tingkat otonomi yang diberikan oleh pemerintah pusat.

- a. Asimetris *de jure*: merujuk pada keadaan yang menunjukkan adanya penegakan asimetris secara praktik pada lembaga konstitusi. Implikasinya adalah adanya lembaga-lembaga atau unit-unit konstituen yang dibedakan dengan lainnya, dan sah dilindungi secara hukum. Penentuan atau syarat-syarat kenapa unit-unit konstituen bisa dibedakan, sepenuhnya menjadi wewenang pemerintah pusat.
- b. Khusus untuk asimetris *de facto*, merupakan perbedaan atau pemberian otonomi khusus karena memang adanya kekhususan yang terwujud dalam lingkup sosial, budaya, serta ekonomi. Perbedaan ini nyata bisa dilihat dari pola hubungan antara daerah istimewa tersebut dengan daerah lainnya.

Secara praktik di lapangan, asimetris *de facto* sudah kongkrit terjadi bahkan hingga ke berbagai generasi. Ini karena perbedaan-perbedaan

¹⁸¹ Jaweng, Robet Endi. 2011. Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia, hlm 63. *Jurnal Analisis CSIS Vol.40(2)*.

dalam lingkup sosial, budaya, serta ekonomi tersebut telah terjadi secara umum, lazim, juga tidak ditolak (diterima)¹⁸².

Bila kita melihat kesamaan antara Undang-Undang Keistimewaan dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, maka kita bisa tahu bahwa peran-serta atau pengaturan dari DPRD tidak perbedaan antara keduanya. Fungsi pengawasan pun tidak memberikan ruang baru yang berbeda sehingga bisa dikatakan pembuatan kedua undang-undang tersebut berada dalam fase serta paham keistimewaan Provinsi Yogyakarta yang tidak memberikan kebaruan.

Hanya saja, kita bisa melihat ada porsi lebih dari penetapan gubernur dan wakilnya pada Undang-Undang Keistimewaan yang baru. Apalagi dengan anjuran penyusunan peraturan daerah istimewa yang seyogyanya disusun bersama gubernur serta wakilnya.

DPRD juga mengemban amanat sebagai lembaga yang menjadi perwakilan atau representasi rakyat daerah istimewa. Pada titik ini, DPRD menjadi sebuah jembatan yang juga berposisi sebagai representasi rakyat dan aturan keistimewaan di mana gubernur serta wakilnya, diambil dari status penobatan raja yang bersumber pada keturunan Keraton Yogyakarta dan Puro Pakualaman. Kedua pusat kerajaan tersebut telah mendapatkan posisi istimewa dalam tata pemerintahan daerah dengan dilegitimasi oleh Undang-Undang Keistimewaan.

¹⁸² *Ibid.* hlm 162.

Selain itu, kita juga perlu menilik pada kewenangan DPRD daerah istimewa yaitu pelaksanaan legislative review untuk kasus pembuatan peraturan daerah, terutama yang terhubung dengan keistimewaan. Kewenangan pelaksanaan legislative review ini dibahas dalam Undang-Undang Keistimewaan pada Pasal 7 Ayat 1 dengan ketentuan;

1. Tata cara mengisi jabatan, status, kewajiban, serta hak dari gubernur beserta wakilnya;
2. Kelembagaan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta lengkap bersama daerah-daerah di dalamnya;
3. Kebudayaan;
4. Aturan ruang fisik terutama mengenai kepemilikan pertanahan yang menjadi kepunyaan pemerintah, *Sultan Ground, Paku Alam Ground*, dan lain sebagainya.
5. Tata ruang.

Berbicara mengenai DPRD, pastinya dalam upaya menjalankan tugasnya berada dalam koridor pelaksanaan undang-undang beserta peraturan daerah. Utamanya dalam upaya perwujudan tujuan dari pengesahan status keistimewaan. Tujuan tersebut juga terejawantah dalam Undang-Undang Keistimewaan, yaitu Pasal 5 Ayat 1 yang berbunyi sebagai berikut;

- a. mewujudkan pemerintahan yang demokratis;
- b. mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat;

- c. mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin kebhinneka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. menciptakan pemerintahan yang baik; dan
- e. melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

Pada perkembangan terbaru, setelah adanya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, kita juga mengenal keberadaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. Undang-undang ini dibuat dan disahkan dua tahun kemudian dari Undang-Undang Keistimewaan (Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012).

Secara garis besar, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 membicarakan kedudukan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat; Dewan Perwakilan Daerah; juga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). Lebih lengkap lagi, undang-undang ini membahas soal status, kewenangan, kewajiban, juga fungsinya. Kita bisa menyebut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagai UU MD3.

Menilik Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, kita bisa menyimak pembahasan secara khusus pada bagian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebabnya karena DPRD sendiri untuk daerah Yogyakarta, berada pada level provinsi. Dengan demikian, kita bisa mensterilkan posisinya dari elemen pemerintah pusat maupun kabupaten/kotamadya.

UU MD3 tepatnya pada Pasal 314 mengupas soal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi berkorelasi dengan partai politik di mana anggotanya merupakan anggota partai politik yang dipilih lewat pemilihan umum. Keadaan ini menunjukkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diisi oleh orang-orang partai politik yang memahami aspirasi partainya, sekaligus menjadi pilihan dari masyarakat umum. Harapannya karena mereka menjadi perwakilan rakyat dari partai politik, para perwakilan pilihan rakyat tersebut sangat memahami aspirasi dari pemilihnya.

Pasal setelahnya, yaitu UU MD3 Pasal 315 kembali memberi penegasan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tingkat provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah. Sebagai sebuah lembaga, DPRD juga termasuk dalam elemen penyelenggara pemerintahan provinsi.

Karena telah diakui sebagai bagian penyelenggara pemerintahan provinsi, maka ada hak-hak yang melekat pada tubuh DPRD. Hak-hak tersebut ialah;

- a. legislasi;
- b. anggaran; juga
- c. pengawasan.

Atas kerangka representasi rakyat daerah, DPRD provinsi menjalankan tiga fungsi di atas. Kita tidak lagi berbicara DPRD sebagai satuan struktur pemerintahan yang menjadi perwakilan pusat. Sayangnya,

secara lebih jauh tidak dibicarakan ketentuan dan pengaturan teknis dari fungsi pengawasan, tidak seperti dua fungsi sebelumnya.

Lebih jauh, hanya ada penjelasan soal pengaturan wewenang serta kewajiban dari DPRD Provinsi DIY, dan dibahas dalam Pasal 31 Ayat 1. Lebih lengkapnya lagi, berikut ini ulasannya.

- a. membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur;
- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur;
- b. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi;
- c. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- b. memilih wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil gubernur;
- c. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- d. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi;
- e. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi;

- f. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- g. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- h. melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib

Itulah pembahasan soal kewajiban yang hendaknya dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tingkat provinsi. Sejalan dengan kewajiban tersebut, DPRD Provinsi juga disertai bersama tiga hak selayaknya DPRD lain, yaitu;

1. Interpelasi;
2. Angket;
3. Pernyataan pendapat.

Adapun untuk penjelasan runtutannya mengenai ketiga hak tersebut, sebagaimana yang dituliskan dalam undang-undang terkait adalah sebagai berikut;

1. Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPRD provinsi untuk meminta keterangan kepada gubernur

mengenai kebijakan pemerintah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara

2. Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPRD provinsi untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah hak DPRD provinsi 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.

Berdasarkan pembahasan di atas, mulai dari kewajiban serta kewenangan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tingkat Provinsi, kita bisa melihat kesamaan dalam berbagai pembahasan mulai dari Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta; Undang-Undang Pemerintah Daerah; serta UU MD3. Pengaturan terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga berkuat pada objek pengawasan berupa produk hukum, pelaksanaan produk hukum, juga penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Perihal yang penting dan selalu ada dalam berbagai macam produk hukum terkait keistimewaan adalah perihal tata tertib pelaksanaan tugas

serta wewenang DPRD. Tata tertib DPRD dibahas dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang Keistimewaan. Penetapan tata tertib selalu membahas tentang ulasan yang sama serta mengikat seperti peraturan perundang-undangan.

Apa saja perkara tata tertib yang terikat dalam perundang-undangan, ulasannya sebagai berikut;

- a. Undang-Undang Pemerintah Daerah Pasal 101 Ayat 2; perintah dari pemerintah agar DPRD Provinsi membuat tata tertib.
- b. Undang-Undang Keistimewaan; berkata hal yang sama, yaitu agar DPRD Provinsi membuat tata tertib untuk mengatur pelaksanaan wewenang dan kewajiban yang lebih rinci dibahas pada Pasal 17 Ayat 3.
- c. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nomor 1 Tahun 2014; melugaskan kembali tentang pelaksanaan tugas, hak, juga wewenang.
- d. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib di dalam BAB 1 ketentuan umum Pasal 1 angka 5 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah DIY.
- e. Pasal 1 (6) mengatur bahwa Anggota DPRD adalah anggota DPRD terpilih hasil pemilihan umum yang ditetapkan dalam keputusan

Komisi Pemilihan Umum DIY dan diresmikan dengan Keputusan Menteri dalam Negeri berdasarkan usulan Gubernur DIY.

- f. Pasal 3 (1) & (2) Kedudukan DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Anggota DPRD adalah pejabat daerah DIY.
- g. Dalam rangka melaksanakan fungsi DPRD menjangkau aspirasi masyarakat diatur dalam Pasal 4 (1), (2), (3). 144 Pasal 4 (4) mengatur Fungsi pembentukan Perda dan/atau Perdas dilaksanakan dengan cara:
1. membahas bersama Gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda dan/atau Perdas;
 2. mengajukan usul rancangan Perda dan/atau Perdas; dan
 3. menyusun program pembentukan Perda dan/atau Perdas bersama Gubernur.
- h. Pasal 4 ayat (5) dan (6) mengatur Fungsi Anggaran dilaksanakan dengan cara;
1. membahas KUA dan PPAS yang disusun Gubernur berdasarkan RKPD;
 2. membahas rancangan Perda tentang APBD;
 3. membahas rancangan Perda tentang Perubahan APBD; dan membahas rancangan Perda tentang Pertanggungjawaban APBD.

- i. Adapun fungsi pengawasan dalam Pasal 4 (7) DPRD diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:
1. pelaksanaan Perda dan/atau Perdais, dan Peraturan Gubernur;
 2. pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY, dan
 2. pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Adapun lebih jauh lagi, mengenai tugas dan wewenang DPRD juga dibahas secara panjang-lebar pada Pasal 5 Ayat 1 sebagai berikut;

- a. membentuk Perda dan/atau Perdais bersama Gubernur;
- b. membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda mengenai APBD yang diajukan oleh Gubernur;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan/atau Perdais, APBD, Peraturan Gubernur, Keputusan Gubernur dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan Daerah;
- d. menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur dan mengusulkan pengesahan penetapannya kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri;
- e. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;

- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
- h. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah;
- i. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, yaitu:
 - 1) Perjanjian internasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf f berupa perjanjian antara Pemerintah dan pihak luar negeri yang berkaitan dengan kepentingan Daerah.
 - 2) Kerja sama internasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf g adalah kerja sama antara Pemerintah Daerah dan pihak luar negeri yang meliputi kerja sama provinsi kembar, kerja sama teknik termasuk bantuan kemanusiaan, kerja sama penerusan pinjaman/hibah, kerja sama penyertaan modal, dan kerja sama lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang perundangan.
 - 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD untuk penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud ayat

(1) huruf d diatur dalam Peraturan DPRD tentang Tata Tertib Penetapan Gubernur Dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pembahasan seputar DPRD tidak berhenti sampai di situ saja. Ada juga Pasal 175 yang menjelaskan tentang bagaimana anggota, komisi, atau alat kelengkapan DPRD lainnya menjalankan fungsi DPRD sebagai berikut;

- a. perencanaan dan pelaksanaan Perda dan/atau Perdais;
- b. perencanaan dan pelaksanaan APBD;
- c. perencanaan dan pelaksanaan Peraturan Gubernur;
- d. perencanaan dan pelaksanaan Keputusan Gubernur;
- e. perencanaan dan pelaksanaan Peraturan DPRD;
- f. perencanaan dan pelaksanaan Keputusan DPRD;
- g. perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan Daerah;
- h. kinerja Pemerintah Daerah;
- b. perencanaan dan pelaksanaan kerja sama Pemerintah Daerah dengan pihak lain termasuk kerja sama internasional di Daerah; dan
- c. pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan. Pengawasan DPRD terhadap tindak lanjut hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf i, dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Terakhir adalah ulasan mengenai bagaimana kinerja anggota, komisi, atau alat kelengkapan DPRD dalam menjalankan fungsinya, dijalankan melalui laporan hasil pengawasan. Laporan tersebut dipublikasikan pada lima kesempatan, yaitu;

- a. rapat Komisi;
- b. rapat gabungan Komisi;
- b. rapat Pimpinan;
- c. rapat konsultasi; atau
- d. rapat paripurna,

Pengawasan ini, nantinya akan ditindaklanjuti dalam tiga bentuk respon, yaitu;

- a. rumusan hasil evaluasi dan rekomendasi;
- c. permintaan kepada Gubernur untuk melakukan perbaikan, perubahan, penggantian kebijakan dan/atau pejabat pelaksana yang nyata-nyata tidak menunjukkan kinerja yang diperlukan untuk melakukan tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; atau
- d. keputusan lainnya.

Adapun untuk pelaksanaan fungsi oleh anggota, komisi, atau alat kelengkapan DPRD lainnya, harus dilakukan berdasarkan tata tertib seperti yang sudah dibahas dalam perundang-undangan terkait. Selain itu, terdapat kewajiban bagi anggota, komisi, atau alat kelengkapan DPRD lainnya

untuk melaksanakan tugas pengawasan secara santun, sopan, sesuai etika kedaerahan, meskipun tetap profesional, terlebih lagi taat pada proses hukum serta perundang-undangan yang berlaku. Apabila diperlukan pembahasan mengenai tata cara DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasannya, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah akan melaksanakan sesuai dengan Peraturan DPRD.

Setelah membaca uraian di atas, maka milestone terhadap status keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta terjadi setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Melihat pada hal itu, kita bisa menilai secara mandiri apa yang berbeda dalam koridor fungsi pengawasan antara sebelum dan sesudah diberlakukannya Undang-Undang Keistimewaan.

- a. Fungsi pengawasan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak dibahas secara gamblang, termasuk sistematika pengawasan itu sendiri. Hanya saja secara implisit dibahas sebagai salah satu dari wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pasal 29 Ayat 1. Dari sekian kewenangan yang diutarakan pada Pasal 29 Ayat 1, wewenang yang berkelindan dan memiliki implikasi penting pada jalannya fungsi pengawasan adalah hak penyelidikan di mana DPRD dapat memanggil pihak-pihak dalam pemerintahan apabila menemukan temuan yang berindikasi pada kesalahan jalannya pemerintahan. Hanya saja objek tentang bagaimana hak penyelidikan tidak dijelaskan secara lebih terang pada sesi selanjutnya.

b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mempunyai problematika yang sama dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Tidak ada penjelasan rigid fungsi pengawasan, hanya berkelindan pada seksi kewenangan dan penugasan.

Hanya saja, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah mengatur tentang objek pengawasan. Selain itu, diterangkan pula ruang lingkup pengawasan yang dimaksud sehingga DPRD Provinsi dapat langsung menjalankannya.

e. Objek pengawasan mulai dapat dilihat secara rigid semenjak Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Diikuti kemudian oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, serta Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. Karena objek pengawasan dapat terdefinisi, DPRD Provinsi pun juga sudah mulai bisa melaksanakan fungsi pengawasan.

f. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi satu-satunya produk perundang-undangan yang menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bukanlah termasuk dalam elemen penyelenggara pemerintahan, tetapi lebih ke institusi dengan peran legislatif.

Ketika kita menilik beberapa produk hukum berupa perundang-undangan dengan tataran pembahasan otonomi dan keistimewaan, maka kita akan menyadari seperti apa sejatinya dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang diulas oleh undnag-undang. Khususnya Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta atau disingkat DPRD Provinsi DIY. DPRD Provinsi DIY pada dasarnya adalah badan perwakilan rakyat di provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Meskipun DPRD Provinsi DIY merupakan badan perwakilan rayat di tingkat provinsi, namun status keistimewaan membawa konsekuensi tersendiri. DPRD Provinsi DIY mempunyai status, wewenang, serta tugas dan kewajiban sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah. Hal tersebut diakui oleh legalitas hukum Republik Indonesia lewat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang kemudian diperkuat lagi dengan kehadiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Hanya saja karena provinsi DIY masih dalam kewenangan Sultan Hamengku Buwono, maka DPRD DIY mendapatkan tambahan limpahan tugas. Tugas tersebut adalah menetapkan Sri Sultan Hamengku Buwono, Adipati Paku Alam, dan penyandang gelar tersebut sebagai gubernur dan wakilnya. Selanjutnya bersama gubernur beserta wakil, DPRD DIY hendaknya menyusun Peraturan Daerah Istimewa lengkap dengan pengawasan terhadap pelaksanaannya. Hanya pada titik penyelenggaraan pemerintahan inilah perbedaan mengenai daerah istimewa muncul untuk dapat diidentifikasi kesesuaiannya, berbeda dengan daerah- daerah lain.

Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD DIY akan kita bahas. Pengawasan sendiri bisa menjadi sebuah kegiatan yang terdefinisi secara luas, sehingga membawa kompleksitas dan carut-marut masalah. Agar

tidak terpaut dengan definisi-definisi yang tidak sesuai, maka kita membatasi fungsi pengawasan pada keistimewaan saja.

Maka ketika kita berbicara soal pelaksanaan fungsi pengawasan keistimewaan, koridor pembahasannya adalah tata tertib yang dibahas pada Peraturan DPRD Nomor 1 Tahun 2014 beserta Peraturan DPRD Nomor 1 Tahun 2015 mengenai Tata Cara Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD DIY.

Bila dibahas secara runut, maka pembicaraan dimulai dari Pasal 4 Ayat 7 dari Peraturan DPRD DIY Nomor 1 Tahun 2014 mengenai tata tertib yang diperlukan dalam pengawasan terhadap;

1. pelaksanaan Perda dan/atau Perdais, dan Peraturan Gubernur;
2. pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY; dan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Khusus untuk tata cara pengawasan, maka peraturan legal dapat dibaca secara lengkap pada Peraturan DPRD DIY Nomor 1 Tahun 2015. Dijelaskan secara gamblang mengenai Tata Cara Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD DIY¹⁸³. Berikut poin-poin vital yang dibahas.

- a. Fungsi pengawasan DPRD dilaksanakan oleh Anggota DPRD; Komisi; atau Panitia Khusus dengan segala kewenangan alat

¹⁸³ DPRD DIY. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Melalui <https://jdih.dprd-diy.go.id/?cat=8&file=57>. 2015.

kelengkapan dewan tersebut. Masing-masing alat kelengkapan dewan tersebut memiliki tugas dan kewenangannya sendiri baik yang di atur dalam Tata Tertib atau Perwan Pelaksanaan Fungsi Pengawasan.

b. Sebagaimana Pasal 176 mengatur bahwa Komisi atau alat kelengkapan lain DPRD membuat laporan hasil pengawasan. Laporan hasil pengawasan disampaikan dalam:

1. rapat Komisi;
2. rapat gabungan Komisi;
3. rapat Pimpinan;
4. rapat konsultasi; atau
5. rapat paripurna.

c. Hasil-hasil pengawasan melalui mekanis rapat-rapat komisi, gabungan komisi, pimpinan, konsultasi dan paripurna di Tindak lanjut dapat berupa:

1. rumusan hasil evaluasi dan rekomendasi;
2. permintaan kepada Gubernur untuk melakukan perbaikan, perubahan, penggantian kebijakan dan/atau pejabat pelaksana yang nyata-nyata tidak menunjukkan kinerja yang diperlukan untuk melakukan tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; atau
3. keputusan lainnya.

- d. Pengawasan yang dilakukan oleh anggota DPRD, komisi atau alat kelengkapan lain DPRD, dilaksanakan secara etis, santun, profesional dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Mari kita tilik poin-poin di atas, lalu perbandingkan dengan Perwan Pengawasan Pasal 55 ayat laporan hasil pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD yang dipersilahkan untuk disampaikan dalam;

- a. rapat Komisi;
- b. rapat gabungan Komisi;
- c. rapat Pimpinan;
- d. rapat konsultasi; atau
- e. rapat paripurna, untuk ditindak lanjuti oleh DPRD melalui Pimpinan DPRD.

Tindak lanjut dari hasil pengawasan dapat berupa:

- a. evaluasi dan rekomendasi yang berisikan permintaan kepada Gubernur untuk melakukan perbaikan, perubahan, penggantian kebijakan dan/atau pejabat pelaksana yang nyata-nyata tidak menunjukkan kinerja yang baik untuk mencapai tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- b. rekomendasi yang berisikan permintaan kepada Gubernur untuk melakukan memberikan sanksi administratif kepada pejabat pelaksana

sesuai dengan tingkat berat, ringan, dan sifat temuan pemeriksaan dari pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD; atau

- c. keputusan lainnya, yakni melaporkan kepada pihak yang berwenang dalam hal diduga terjadinya tindak pidana.

Mekanisme pengawasan terhadap keistimewaan yang disampaikan oleh Tata Tertib Peraturan DPRD dan Perwan bisa ditengarah mempunyai kesamaan. Perbedaan hanya terletak pada; ditambahkan pengawasan terhadap keistimewaan DIY yaitu dalam perwan Pelaksanaan Peraturan Daerah Istimewa (Pasal 48-49); dan Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Pengelolaan Dana Keistimewaan (Pasal 50-51).

Secara umum mekanisme yang dilaksanakan melalui kunjungan kerja, rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat Umum rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat Umum dan/atau tatap muka. Juga dapat mengundang atau mendatangi. Masyarakat, Perangkat Daerah, Instansi vertikal; dan/atau pemangku kepentingan lainnya. Bila di perlukan DPRD dapat membentuk panitia khusus (pansus) dengan ketugasan yang jelas.

Mari kita tilik kembali Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015, tepatnya bagian pembicaraan mengenai Tata Cara Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Pasal 3. Terdapat

pengaturan mengenai ruang lingkup eksekusi fungsi pengawasan yang meliputi;

- a. perencanaan pembentukan produk hukum Daerah;
- b. perencanaan pembangunan Daerah;
- c. perencanaan kerja sama Pemerintah Daerah;
- d. pelaksanaan produk hukum Daerah;
- e. pelaksanaan program pembangunan Daerah;
- f. pelaksanaan kerja sama Pemerintah Daerah;
- g. pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan;
- h. pelaksanaan Peraturan Daerah Istimewa dan pengelolaan dana keistimewaan; dan
- i. pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan kewenangan yang menjadi urusan Pemerintahan Daerah.

Lebih jauh, dibahas bahwa pelaksana dari fungsi pengawasan adalah anggota DPRD, komisi maupun panitia khusus dengan seleksi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5. Ditambahkan juga untuk melaksanakan fungsi-fungsi tersebut, maka DPRD diijinkan untuk menjalankan kerja sama dengan institusi atau pihak-pihak terkait.

Perihal fungsi pengawasan DPRD DIY sebagaimana yang diatur melalui Peraturan DPRD DIY Nomor 1 Tahun 2015 mengenai Tata Cara

Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD DIY, diperinci sebagaimana daftar berikut;

1. Pengawasan Terhadap Perencanaan Pembentukan Produk Hukum Daerah (Pasal 6)
2. Pengawasan Terhadap Perencanaan Pembangunan Daerah (Pasal 7-18)
3. Pengawasan Terhadap Perencanaan Kerja Sama Pemerintah Daerah (Pasal 19-33)
4. Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Produk Hukum Daerah (Pasal 34-35)
5. Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Program Pembangunan Daerah (Pasal 36-37)
6. Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah Daerah (Pasal 38-41)
7. Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (Pasal 42-47)
8. Pelaksanaan Peraturan Daerah Istimewa (Pasal 48-49)
9. Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Pengelolaan Dana Keistimewaan. (Pasal 50-51)
10. Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan Lain yang terkait dengan Penyelenggaraan Kewenangan Pemerintahan Daerah (Pasal 52-53)

Bila kita cermati uraian daftar di atas, maka sebenarnya fungsi pengawasan yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada Pemerintah Daerah, lebih menekankan pada pengawasan kebijakan. Sementara itu, pengawasan teknis merupakan kewajiban serta wewenang dari dalam Pemerintah Daerah berikut Institusi Pengawasan lain. Penjelasan soal ini, termaktub di Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2005 pada bagian penjelasan umum¹⁸⁴.

Berdasarkan uraian di atas, kita bisa menyimpulkan bahwa ruang lingkup pengawasan yang dilakukan DPRD terhadap suatu kebijakan meliputi¹⁸⁵;

1. Pengawasan Preventif

Pengawasan ini dilaksanakan pada tahap persiapan dan perencanaan suatu kegiatan atau kebijakan pemerintah daerah. Adapun pengawasan ini bertujuan pada aspek pencegahan dan perbaikan terhadap suatu kualitas kebijakan. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga, dan sumber-sumber lain.

2. Pengawasan Refresif

Pengawasan terhadap proses-proses aktivitas pemerintah daerah. Pengawasan bertujuan menghentikan pelanggaran dan

¹⁸⁴ Nugroho, Bambang Wahyu. . Upaya Meningkatkan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta, hlm 4. *Bahan Masukan Bagi Pimpinan DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta*, disampaikan melalui Sekretariat DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta. 2015.

¹⁸⁵ Budiyo. 2013. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintah Daerah dalam Rangka mewujudkan Good Governance, hlm 4. Dalam *Jurnal Ilmu Hukum Volume 7 Nomor 1*.

mengembalikan pada keadaan semula, baik disertai atau tanpa sanksi. Bentuk pengawasan yang dilakukan melalui post-audit dengan melakukan pemeriksaan terhadap pelaksanaan ditempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan, dan sebagainya.

Dalam pengawasan pendahuluan ini DPRD sangat diharapkan perannya dalam meneliti setiap usulan anggaran khususnya dari Pemerintah Daerah, baik dari sisi perencanaan, output maupun outcomes dari setiap jenis kebijakan (program dan kegiatan).

Sangat diharapkan anggota DPRD melakukan pengawasan sejak tahap perencanaan, yang dibuat oleh pihak eksekutif, dari alokasi anggaran untuk program/kegiatan juga bisa diketahui apakah pemerintah daerah akan memberikan kebijakan dalam bentuk program dan kegiatan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Selanjutnya untuk memastikan Program/Kegiatan berjalan sesuai standar yang ditetapkan dan memenuhi harapan masyarakat selama program/kegiatan dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu.

Pengawasan juga bisa diarahkan terhadap pelaksanaan anggaran atas pelaksanaan kegiatan atau masa berjalannya sebuah peraturan. Serta memastikan suatu kebijakan (program dan kegiatan) berjalan sesuai harapan, selanjutnya juga diperuntukkan atas evaluasi terhadap target yang direncanakan. Pengawasan diharapkan akan menghasilkan rekomendasi mempertahankan, memperbaiki atau meningkatkan kualitas capaian program dan kegiatan.

3. Turut di atur dalam Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah apa itu pengawasan represif dan pengawasan legislatif.
4. Pengawasan represif menurut Pasal 1 ayat 9 adalah pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan Daerah baik berupa Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
5. Pengawasan legislatif menurut Pasal 17 dilakukan sesuai dengan tugas dan wewenangnya melalui dengar pendapat, kunjungan kerja, pembentukan panitia khusus dan pembentukan panitia kerja yang diatur dalam tata tertib dan atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Mari kita nilai keberadaan dari Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 bagi kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri. Peraturan Dewan (Perwan) membahas tata cara pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD DIY, yang artinya bisa dinilai sebagai kinerja cukup baik untuk memajukan kinerja DPRD DIY dalam menjalankan fungsi pengawasan.

Apalagi dengan keberadaan Peraturan Dewan tersebut, tata cara melaksanakan pengawasan termasuk tindak lanjutnya apabila ditemukan pelanggaran, dijelaskan secara gamblang. Itu artinya sudah ada pegangan atau pedoman yang jelas dalam melaksanakan fungsi pengawasan ini.

Dalam kasus pelaksanaan pengawasan di Daerah Istimewa Yogyakarta terkait statusnya sebagai daerah istimewa, ada tiga hal yang perlu kita garis bawahi dari total 10 lingkup pengawasan. Tiga hal tersebut adalah;

- a. Pertama, pelaksanaan Perda dan/atau Perdais, dan Peraturan Gubernur.
- b. Kedua, pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY;
- c. Terakhir, pengawasan Terhadap Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan Lain yang terkait dengan Penyelenggaraan Kewenangan Pemerintahan Daerah.

c. Pengawasan DPRD menurut UU No. 32 Tahun 2004

UU No. 32 tahun 2004 melakukan perubahan posisi DPRD dari badan legislatif daerah menjadi sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Rumusan DPRD antara UU No 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004 tidak sama. Pasal 16 (2) UU No. 22 tahun 2007 menyebutkan DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah.

Sedangkan di UU No. 32 tahun 2004 DPRD bukan lembaga legislatif daerah namun berada dalam rejim pemerintahan daerah, yakni dirumuskan di Pasal 40 bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pergeseran kedudukan DPRD di dasarkan atas perspektif tim pakar yang dibentuk Departemen Dalam Negeri untuk revisi UU No. 32 tahun 2004. Dalam diskusi-diskusi yang dilakukan muncul pendapat dominan yang menempatkan DPRD sebagai unsur dan bukan legislatif daerah.

Peraturan perundangan-undangan mengenai otonomi daerah, UU No. 22 tahun 1999 mendudukan DPRD sebagai badan legislatif daerah, namun dalam revisinya pada UU No. 32 tahun 2004 diubah menjadi unsur pemerintahan daerah. Lantas implikasi dari rumusan kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pertama, memosisikan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan ketimbang sebagai lembaga perwakilan rakyat membuat DPRD lebih kuat secara institusional dari perspektif tata pemerintahan, tidak dari perspektif politik.

Pada gilirannya DPRD diposisikan sebagai lembaga perwakilan politik yang terlibat dalam proses politik pemerintahan. Kedua, kedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah membuat posisi DPRD mengalami problem psiko-politis di hadapan pemerintah daerah sehingga mekanisme check and balances tidak bisa berjalan dengan baik. Ketiga, selain mengalami problem psiko-politis di hadapan kepala daerah, DPRD juga “lemah” secara psiko-politis di hadapan pemerintah pusat.

Kedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah membuat DPRD berada dalam struktur hierarkis rezim pemerintahan daerah yang dipimpin oleh Presiden. Akibatnya dengan struktur hierarkis seperti ini, DPRD tidak bisa melepaskan diri dari proses politik dan produk hukum yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, dalam hal ini Menteri Dalam Negeri (Mendagri)¹⁸⁶.

Menurut Dwipayana yang dikutip oleh Natal Kristiono argumen yang di gunakan adalah¹⁸⁷: Pertama keberadaan Indonesia sebagai Uniatrian State tidak mensyaratkan adanya legislatif daerah.

Kedua, pemencaran kewenangan adalah milik eksekutif (Presiden), kewenangan legislatif maupun yudikatif tidak diturunkan ke daerah. Sebagai Konsekuensinya tidak ada istilah legislatif daerah. Sehingga, DPRD tidak mewakili karakter state yang memiliki kedaulatan.

Meskipun DPRD bisa membuat peraturan daerah, ini tidak Sama dengan undang-undang. Karena perda adalah turunan dari kebijakan pusat hasilnya akan berbeda jika desentralisasi politik dianggap bersumber pada negara bukan sebatas ranah eksekutif.

Perubahan juga terjadi dalam politik pilkada secara langsung. Dalam Pasal 6A ayat 1 UUD 1945 (Amandemen Ketiga) disebutkan, “Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh

¹⁸⁶ Asmawi. 2014. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah, hlm 7, dalam *Jurnal Cita Hukum Vol. Ii No. 1*.

¹⁸⁷ Kristiono, Natal., 2015. *Buku Ajar Otonomi Daerah*, hlm 114. Semarang: Universitas Negeri Semarang,.

rakyat.” Atas dasar itu, mulai tahun 2004 dilakukan pilpres secara langsung.

Perubahan ini mendorong dilakukan pilkada secara langsung pula. Sehingga di UU No. 32 tahun 2004 kewenangan DPRD memilih kepala daerah, meminta pertanggungjawaban, dan dapat mengusulkan untuk memberhentikan kepala daerah juga dihapus.

Kedudukan kepala daerah di UU No. 32 tahun 2004 menjadi sangat kuat dengan dikenakannya sistem pilkada secara langsung. Berikutnya, kewenangan DPRD untuk memilih anggota MPR dari utusan daerah juga hapus seiring dengan perubahan susunan MPR menjadi lembaga yang keanggotaannya gabungan anggota DPR dan anggota DPD, dimana keanggotaan kedua lembaga itu dipilih melalui pemilu.

Menurut Agus Santoso¹⁸⁸ bahwa keinginan untuk menggantikan UU Nomor 22 Tahun 1999 dalam rangka perbaikan dan pembenahan pengaturan di bidang pemerintahan daerah merupakan sesuatu yang mutlak dilakukan. Baik itu kebutuhan rekonstruksi hubungan antara DPRD dengan kepala daerah, kebutuhan esensi pengawasan, demokrasi dan otonomi daerah, kebutuhan efisiensi anggaran, politik, struktur hubungan antar tingkat pemerintahan pusat, provinsi dan kabupaten/kota maupun kebutuhan penyesuaian terhadap prinsip dan sistem pemerintahan presidensial yang terdapat dalam UUD 1945 setelah perubahan.

¹⁸⁸ Santoso, H.M. Agus. 2013. *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah Di Indonesia*, cetakan I, hlm 150-151. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Satu hal yang tidak boleh dilupakan adalah adanya kesadaran dan komitmen dari kepala daerah dan perangkatnya serta DPRD untuk terus memberikan kesempatan dan ruang bagi rakyat untuk dilibatkan dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pembahasan dan pengawasan dalam pemerintahan daerah.

Perubahan dalam UU ini terlihat sekali resentralisasi membawa kembali semangat sentralistik tersebut Korneles Materay¹⁸⁹ menyebut beberapa indikator tersebut:

1. *Pertama*, dihilangkannya atau digantikannya kata kewenangan¹⁹⁰ menjadi urusan¹⁹¹.
2. *Kedua*, dalam pembagian kewenangan juga terjadi resentralisasi¹⁹².
3. *Ketiga*, resentralisasi itu juga terlihat dari posisi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.
4. *Keempat*, berkaitan dengan yang ketiga di atas maka baik DPRD maupun bupati/walikota, tidak memiliki kewenangan apa pun dalam pembentukan Perda karena Perda yang dibuat dapat dibatalkan oleh Pusat manakala dianggap bertentangan dengan “kepentingan umum”, suatu terminologi yang rancu dan ambigu karena kerap definisi kepentingan umum dalam praktik tidak jelas.

¹⁸⁹ Materay, Korneles. *Perbandingan Penerapan Asas Desentralisasi Dalam Politik Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Pemerintah Daerah Di Indonesia*, hlm 24-25.

¹⁹⁰ Kewenangan berarti memiliki *authority power* atau kekuasaan yang relatif luas.

¹⁹¹ Urusan merupakan bagian dari kewenangan.

¹⁹² Karena kewenangan pemerintah daerah menjadi “terbatas”, karena kewenangan pemerintah daerah yang menjadi urusan pemerintahan yang bukan sepenuhnya, tetap dibagi dengan kewenangan Pemerintah, dibagi lagi dengan kewenangan urusan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Lihat Romli, Lili. *Op.cit.* hlm 27.

5. *Kelima*, masalah kepegawaian¹⁹³ daerah atau perangkat daerah juga mengalami resentralisasi.
6. *Keenam*, di DPRD terjadi “kawin paksa” dalam pembentukan fraksi-fraksi¹⁹⁴.
7. *Ketujuh*, menurut UU No. 32 Tahun 2004, posisi DPRD secara politis cenderung lebih lemah dalam berhubungan dengan kepala daerah dan dengan Pemerintah Pusat. Hal ini karena kepala Daerah mempunyai hubungan dengan Pemerintah Pusat melalui Gubernur, sementara DPRD tidak ada.
8. *Kedelapan*, dalam hal pengaturan masalah pendapatan dan keuangan daerah tidak ada kemajuan, sama seperti UU No. 22 Tahun 1999.
9. *Kesembilan*, apabila dalam UU No. 22 Tahun 1999 daerah memiliki kewenangan dalam mengelola sumber daya alam (SDA), maka pada UU No. 32 Tahun 2004 hal itu dikelola bersama-sama antara pemerintah Pusat dengan Daerah.
10. *Kesepuluh*, berkaitan dengan Badan Perwakilan Desa (BPD) yang bukan saja namanya diganti dengan Badan Permusyawaratan Desa, tetapi fungsinya¹⁹⁵ dan pembentukannya berbeda.

¹⁹³ Contohnya dalam hal pengangkatan sekretaris daerah yang tidak lagi menjadi kewenangan penuh bupati/walikota tetapi terlebih dahulu harus berkonsultasi dengan gubernur. *Ibid.* hlm 29.

¹⁹⁴ Ini terjadi karena adanya aturan pembentukan fraksi harus mengacu pada jumlah komisi di DPRD, sehingga apabila di DPRD tersebut ada 4 komisi maka jumlah fraksi yang ada di DPRD harus pula empat. Mereka yang berhak membentuk fraksi utuh adalah partai politik yang memperoleh minimal 5 kursi, bagi yang kurang harus bergabung dalam satu fraksi. Lihat *Ibid.* hlm 29.

¹⁹⁵ Fungsi yang dimiliki BPD hanya terbatas pada menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Sedangkan yang berkaitan dengan fungsi pengawasan terhadap kepala desa ditiadakan.

Terkait fungsi pengawasan DPRD dalam undang-undang ini terdapat dalam Pasal 41 bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi DPRD tersebut di dukung dengan adanya hak-hak yang di miliki oleh DPRD yaitu hak interpelasi; angket; dan menyatakan pendapat. Dalam penjelasan Yang dimaksud dengan “hak Interpelasi” dalam ketentuan ini adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.

Yang dimaksud dengan “hak Angket” dalam ketentuan ini adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, dan Yang dimaksud dengan “hak menyatakan pendapat” dalam ketentuan ini adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Hak angket ini merupakan hak yang dapat di bilang hak yang cukup besar kenangannya karena Pasal 43 (5) mengatur Setiap orang yang dipanggil, didengar, dan diperiksa wajib memenuhi panggilan panitia angket kecuali ada alasan yang sah menurut peraturan perundang-

undangan. Terlebih lagi dalam Pasal 43 (6) Dalam hal telah dipanggil dengan patut secara berturut-turut tidak memenuhi panggilan panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat dalam Pasal 226 yaitu Pasal 226 (1) Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang tersendiri, dan Pasal 226 (2) Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-Undang ini.

Dijelaskan pula dalam penjelasan Pasal 226 (1) Yang dimaksud dengan Undang-Undang tersendiri adalah Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Daerah Khusus Ibu kota Jakarta, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, jo. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Dari kedua Pasal tersebut dapat diambil pemahaman bahwa DIY pada saat UU ini di terbitkan mengikuti UU ini sama halnya dengan daerah provinsi selama belum mempunyai UU tersendiri mengatur daerah seperti UU nomor 18 tahun 2001 tentang otonomi khusus Nanggroe Aceh Darussalam.

Menurut hemat Peneliti dengan adanya hak-hak yang diberikan oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 telah memberikan kewenangan untuk DPRD dalam rangka menjalankan fungsi Pengawasannya. Namun adanya pola hubungan antara gubernur dan DPRD yang sedikit demi sedikit menggerus kewenangan DPRD yang semula dapat menerima dan menolak laporan pertanggung jawaban seorang gubernur dalam UU ini tidak lagi adanya mekanisme seperti tersebut. Makna dari otonomi seluas-luasnya menjadi terbatas pada hak dan kewajiban pemerintahan daerah yang di berikan oleh UU ini. Walaupun dalam hal yang khusus DPRD dapat mengajukan

Hak angket bila menurut DPRD adanya pelanggaran atau ketidaksesuaian kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah DPRD kehilangan kewenangannya politis terbesarnya yaitu menolak laporan pertanggungjawaban gubernur. Berkaitan dengan Pengawasan keistimewaan Peneliti menyimpulkan belum ada keterkaitan pengawasan terkait keistimewaan DIY karena alasan normatif yaitu belum adanya UU khusus yang mengatur DIY sehingga objek-objek pengawasannya masih sama dengan provinsi lainnya.

Seperti yang diungkapkan sebelumnya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ialah tonggak awal perubahan status DPRD dari badan legislatif murni, menjadi satu elemen penyelenggara pemerintahan. Maka tidak aneh diperlukan pembahasan khusus secara spesifik untuk menggarisbawahi latar belakang sampai pada efek perubahan status tersebut. Meskipun juga, sebelumnya kita telah membahas tentang perjalanan peraturan perundang-undangan yang menunjuk soal keistimewaan, dari awal kemunculan hingga undang-undang terbaru.

Telah diutarakan sebelumnya, mengenai fungsi pengawasan DPRD DIY yang akhirnya mendapat peraturan perundang-undangan lewat UUK, UU MD3, serta Perwan. Khusus Perwan telah dibicarakan sebagai pengatur tata tertib serta mekanisme penindaklanjutan jalannya fungsi pengawasan.

Tindak lanjut pelaksanaan fungsi pengawasan, dilakukan oleh panitia khusus yang beranggotakan anggota dewan terkait diikuti segenap staf dari jajaran yang berkompeten. Panitia khusus tersebut bekerja dengan status Alat Kelengkapan Dewan.

Pembentukan Panitia Khusus telah diamanatkan dalam tata tertib serta peraturan dewan yang terhubung pada Tata Laksana Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Namun pembentukan panitia khusus hanya dibatasi pada kegiatan atau kasus yang dirasa memerlukannya saja. Indikator pembentukan panitia khusus ialah

keperluan terhadap pembahasan serta pengawasan terhadap suatu temuan agar lebih komprehensif.

Terkait soal itu, maka laporan yang dilakukan panitia khusus dalam kasus yang terkait dengan;

1. Pelaksanaan Peraturan Daerah Istimewa;
2. Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Pengelolaan Dana Keistimewaan;
3. Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan Lain yang terkait dengan Penyelenggaraan Kewenangan Pemerintahan Daerah.

Dari ketiga hal tersebut, kita akan membahas mengenai sub bahasan yang kiranya dapat mengerucut pada suatu pembahasan penting mengenai praktik pengawasan yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta pada status keistimewaan dalam turunan-turunan pengawasannya.

Adapun kalau kita jabarkan dalam tabel, Pasal-Pasal bermasalah yang membuat fungsi pengawasan menjadi rancu, adalah sebagai berikut:

No	Pasal yang membutuhkan rekonstruksi	Permasalahan	Konsepsi
1.	Pasal 13 (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974	DPRD menjadi bagian dari pemerintah daerah bersama dengan kepala daerah	Penggabungan DPRD dengan kepala daerah bertujuan agar terjadi tertib pemerintahan daerah, namun secara aktual porsi kekuatan

			politik pemerintahan tetap lebih besar pada kepala daerah sebagai pemimpin daerah otonom sekaligus penyelenggara pemerintahan umum.
2.	Pasal 29 (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974	Ada tujuh hak DPRD agar dapat menjalankan tugas dan fungsinya	Disebutkan tujuh hak itu adalah; anggaran; mengajukan pertanyaan ke masing-masing anggota; meminta keterangan; mengadakan perubahan; mengajukan pertanyaan pendapat; prakarsa; serta penyelidikan. Meskipun begitu, tidak dibahas tindak lanjut bagaimana pelaksanaan tujuh hak tersebut. Karena tidak ada pengaturan, maka DPRD tidak bisa mengintervensi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dipimpin kepala daerah
3.	Pasal 18 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999	Penitikberatan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah yang sejajar dengan	Terjadi <i>abuse of power</i> dikarenakan posisi kewenangan yang lebih tinggi oleh DPRD

		<p>pemerintahan daerah hingga dapat meminta pertanggungjawaban atau memberhentikan kepala daerah dalam wilayah administrasi Dati I atau Dati II yang dinaunginya</p>	<p>sehingga menuntut direvisinya UU Nomor 22 Tahun 1999 menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004. Pada masa ini, Dati I dan Dati II memiliki posisi yang sama sehingga DPRD dapat memilih juga melantik gubernur, walikota, atau bupati. Termasuk memberhENTIKANNYA jika dinilai tidak sesuai</p>
4.	<p>Pasal 122 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999</p>	<p>Pengaturan umum terhadap Daerah Istimewa Yogyakarta dan Daerah Istimewa Aceh sebagai daerah istimewa yang memerlukan penyelenggaraan pemerintahan secara khusus</p>	<p>Penetapan daerah istimewa dikarenakan sejarah perjuangan kemerdekaan nasional di mana Daerah Istimewa Aceh mempunyai keistimewaan penyelenggaraan pemerintahan berupa pelaksanaan kehidupan beragama, adat, juga pendidikan, termasuk peranan utamanya dalam penetapan kebijakan daerahnya. Sedangkan untuk DIY, lebih kepada penetapan gubernur</p>

			berdasarkan keturunan sah penguasa monarki daerah tersebut (Keraton Jogja dan Puro Paku Alam). Hanya itu tanpa melibatkan pembahasan lain tentang pengutan wewenang dan kewajiban antara legislatif juga eksekutif akan memunculkan masalah lanjutan
5.	Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004	DPRD ialah lembaga perwakilan rakyat daerah dengan statusnya sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah	Status sebagai unsur pemerintahan daerah membawa konsekuensi berupa status institusi lebih kuat sebagai bagian dari tata pemerintahan, tanpa memperhitungkan kekuatan politik. Akibatnya posisi DPRD lemah di hadapan pemerintah pusat sekaligus DPR RI karena DPRD sendiri bukan lembaga di bawah DPR RI. Secara tidak langsung, Peraturan Pemerintah Pusat maupun Undang-Undang, mempunyai

			strata lebih tinggi serta tidak bisa ditolak atau diadaptasikan oleh DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah
6.	Pasal 96, Pasal 100, Pasal 101, dan Pasal 106 dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014	Penjelasan mengenai fungsi DPRD, tugas, dan wewenang, serta pengaturannya, tanpa melibatkan DPRD sebagai unsur pemerintahan yang seharusnya mendapatkan laporan pertanggungjawaban dari eksekutif daerah. Terdapat ambiguitas peran DPRD karena posisinya menjadi unsur pemerintahan daerah	Hal ini membuat posisi DPRD yang semestinya merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah, alih-alih menjadi bagian dari eksekutif. Kedudukan DPRD semestinya dikembalikan sebagai lembaga perwakilan rakyat yang semestinya melakukan <i>check and control</i> terhadap eksekutif, selayaknya presiden bertanggungjawab ke DPR RI
7.	Pasal 315 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014	Tidak adanya pengaturan terhadap fungsi pengawasan yang perlu dilakukan oleh DPRD	Fungsi, tugas, dan hak DPRD memiliki kemiripan dengan fungsi yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah serta Undang-Undang Keistimewaan DIY

Tabel 5. Konstruksi Pasal bermasalah terkait fungsi DPRD di DIY.

2. Terkait fungsi pengawasan yang dijalankan pada pelaksanaan peraturan daerah istimewa

a. Jalannya pengawasan oleh panitia khusus peraturan daerah istimewa Nomor 1 Tahun 2017

Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2017 membicarakan seputar pengelolaan serta pemanfaatan tanah kesultanan juga tanah kadipaten. Tanah merupakan objek pembahasan penting dalam keistimewaan karena kepemilikannya tanah pada daerah kesultanan dan kadipaten, merupakan milik sultan atau adipati. Sementara itu, kita berada dalam konteks jaman yang status kepemilikan tanah dapat dikuasai oleh individu-individu dalam sebuah proses jual-beli atau pemberian yang legal berdasarkan undang-undang pertanahan.

Padahal, tanah kesultanan dan tanah kadipaten merupakan kepemilikan yang di atasnamakan pada sultan serta adipati untuk mencapai kemakmuran daerah. Tidak heran Sultan Ground (SG) dan Paku Alam Ground (PAG) menjadi tema yang selalu ramai diperbincangkan masyarakat di Yogyakarta dan Indonesia pada umumnya. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri, pernah melakukan *public hearing* untuk memahami bagaimana semestinya dalam upaya meraih kesejahteraan, SG dan PAG seharusnya dikelola.

Terkait pengelolaan tanah SG dan PAG, sempat ada beberapa aduan dari masyarakat sebagai berikut;

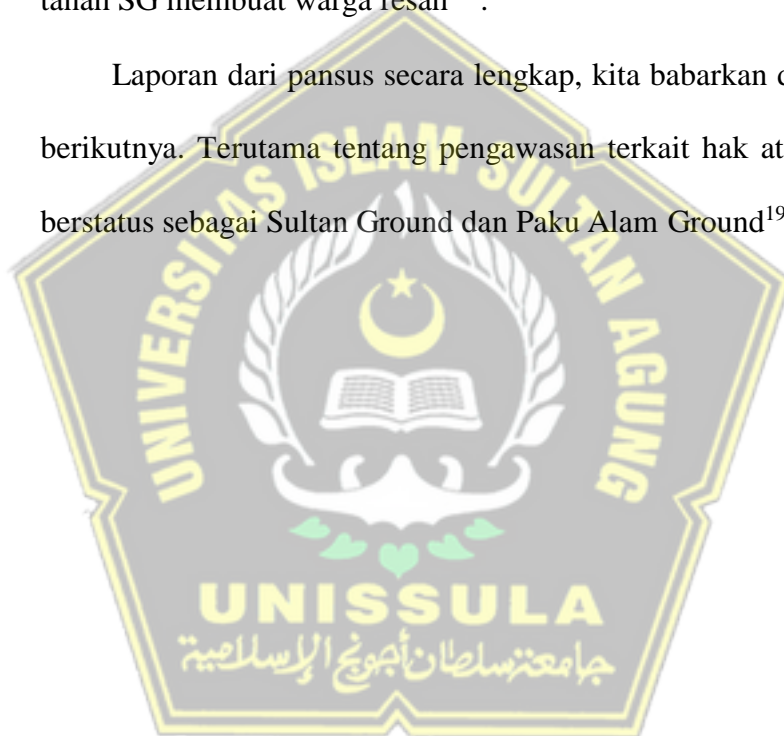
1. Kepala Desa Pleret Kecamatan Pleret Bantul, Norman Affandi, mengakui pihaknya didatangi oleh oknum yang mengaku trah HB VII yang akan melakukan pendataan Sultan Ground di desanya. Oknum tersebut membawa berkas, tapi dia tidak dapat mengamini permintaan tersebut karena sangsi terhadap keaslian berkas¹⁹⁶.
2. Adanya informasi salah satunya trah Sultan HB VII yang memperjualbelikan lahan SG di Dusun Tanjungtirto, Desa Kalitirto, Berbah, Sleman. Yang membuat Puluhan warga dusun setempat berkonsultasi ke kediaman Raja Keraton Yogyakarta, Sri Sultan HB X di Keraton Kilen. Sejumlah warga diterima Penghageng Kawedanan Hageng Panitrapura Gusti Kanjeng Ratu (GKR) Condrokirono. Dalam pertemuan itu, putri kedua Raja ini juga didampingi kuasa hukum Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat, Achiel Suyanto, dan pakar pertanahan yang juga anggota Parampara Praja Bidang Pertanahan Pemda DIY Suyitno. Kuncoro Mangkunegoro selaku perwakilan warga menjelaskan, luas SG di sekitar Desa Kalitirto yang dikaveling sekitar 6.000 meter persegi, sedangkan tanah SG yang dijual seharga Rp25 juta- 30 juta tergantung pada luas lahan. “Tanah SG dikaveling dan dipasarkan,”.

¹⁹⁶ Humas DPRD DIY. Adukan oknum yang mengaku trah HB VII ke DPRD DIY. Melalui <https://www.dprd-diy.go.id/adukan-oknum-yang-mengaku-trah-hb-vii-ke-dprd-diy/>. 2016.

Menurut Kuncoro, yang menjadi persoalan, ada sejumlah pamong desa yang bekerja sama dengan trah HB VII, RM Triyanto Prastowo. “Ada pamong desa yang bekerja sama dengan trah HB VII.

Perwakilan trah HB VII ngendiko ini tidak dengan uang, tapi praktiknya memang demikian,”. Namun sejauh ini belum ada warga yang menempati SG terusir dari tempat tinggalnya, praktik jual-beli tanah SG membuat warga resah¹⁹⁷.

Laporan dari pansus secara lengkap, kita babarkan dalam bahasan berikutnya. Terutama tentang pengawasan terkait hak atas tanah yang berstatus sebagai Sultan Ground dan Paku Alam Ground¹⁹⁸.



¹⁹⁷ Permana, Sukma Indah. Warga Protes Pengkaplingan Sultan Ground oleh Trah Sultan HB VII. Melalui <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-3495401/warga-protes-pengkaplingan-sultan-ground-oleh-trah-sultan-hb-vii>. 2017.

¹⁹⁸ Subbagian Persidangan Sekretariat DPRD DIY. 2018. Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten. Dalam *Dokumen Laporan Panitia Khusus Bahan Acara Nomor 15 Tahun 2018 Pengawasan Perdais Nomor 1 Tahun 2017*. Yogyakarta: DPRD DIY.

Laporan Panitia Khusus
Bahan Acara Nomor 15 tahun 2018
Pengawasan Perdais Nomor 1 Tahun 2017
Tentang Pengelolaan dan
Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten

Assalamu'alaikum wr.wb.

Salam Sejahtera bagi kita semua.

Yang kami hormati Pimpinan Rapat Paripurna beserta Pimpinan Dewan lainnya,

Yang kami hormati Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta,

Yang kami hormati para pejabat di lingkungan Pemda Daerah Istimewa

Yogyakarta,

Yang kami hormati segenap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, rekan-rekan Pers, media massa dan hadirin yang berbahagia.

Pertama-tama marilah kita panjatkan puji dan syukur alhamdulillah ke hadirat Allah swt yang telah melimpahkan rahmat dan karunia Nya, sehingga pada hari ini kita dapat hadir dalam Rapat Paripurna dalam keadaan sehat wal afiat dan tak kurang suatu apa.

Rapat paripurna yang kami hormati, sebelumnya atas nama Pimpinan Pansus kami mengucapkan terima kasih kepada:

1. Pimpinan Rapat Paripurna yang telah memberikan waktu kepada kami untuk menyampaikan Laporan Hasil Kerja Pansus.
2. Rekan-rekan anggota Pansus yang telah aktif berperan serta dalam pembahasan rakerpan ini sehingga menghasilkan sejumlah rekomendasi, semoga bisa dijadikan acuan perbaikan dalam pelaksanaan Perdais ini ke depan.
3. Kepada rekan-rekan Sekretariat Dewan yang selalu mendampingi dan memfasilitasi seluruh rangkaian kerja Pansus, sehingga dapat berjalan dengan lancar.
4. Yang terakhir kami juga ingin mengucapkan terima kasih kepada rekan-rekan Pers, para pengamat dan seluruh warga masyarakat atas atensi yang diberikan sehingga dapat memperkaya pembahasan Pansus.

Semoga apa yang kita lakukan, sekecil apapun andil kita dalam Perdais ini, semoga Allah berkenan memberikan balasan yang setimpal Amin ya robbal 'alamin.

Rapat paripurna yang kami hormati,

Pada kesempatan ini kami ingin menyampaikan laporan hasil kerja Pansus, sebagai berikut:

I. DASAR HUKUM

1. Keputusan DPRD DIY No : 28/K/DPRD/2018 Tanggal 29 Maret 2018 tentang Pembentukan Panitia Khusus Pengawasan Pelaksanaan Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten Tersebut Dalam Bahan Acara Nomor 15 Tahun 2018.
2. Keputusan DPRD DIY No : 31/K/DPRD/2018 Tanggal 29 Maret 2018 Tentang Susunan Personalia Pimpinan Dan Keanggotaan Panitia Khusus Pengawasan Pelaksanaan Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten.
3. Keputusan Badan Musyawarah DPRD DIY tanggal 23 Maret, 9 April 2018, dan 25 April 2018.

II. SUSUNAN PERSONALIA PANSUS

Berdasarkan Keputusan DPRD DIY No. 31/K/DPRD/2018 tanggal 29 Maret 2018, maka susunan Personalia Pimpinan dan Keanggotaan Panitia Khusus Bahan Acara Nomor 15 tahun 2018 sebagai berikut :

1. H. Rendradi Suprihandoko, S.H., M.Hum : Ketua
2. Agus Sumartono, S.Si. : Wakil Ketua
3. H. Bambang Chrisnadi, S.H., M.Si. : Anggota
4. Joko B. Purnomo. : Anggota

5. Gimmy Rusdin S, S.E. : Anggota
6. Suharwanta, S.T. : Anggota
7. Arif Setiadi, S.I.P. : Anggota
8. Drs. H. Suwardi. : Anggota
9. Slamet, S.Pd., M.M. : Anggota
10. Anton Prabu Semendawai, S.H. : Anggota
11. Danang Wahyu Broto, S.E., M.Si . : Anggota
12. Ir. Arief Budiono. : Anggota
13. Suparja, S.I.P. : Anggota
14. Endang Setyani, S.H. : Anggota
15. Sambudi, S.T. : Anggota
16. Hj. Erlia Risti, S.E. : Anggota
17. Drs. H. Edy Susila. : Anggota

III. PROSES PEMBAHASAN PANSUS

1. Rapat Internal Pansus untuk menyusun jadwal kegiatan dan menyamakan persepsi dalam rangka mempercepat proses pembahasan.
2. Rapat Kerja Pansus yang dihadiri oleh anggota Pansus BA 15 Tahun 2018 dan tim dari Pemda DIY yaitu Kanwil BPN, Kraton, Dinas PTR, dan Kadipaten untuk melakukan pembahasan.
3. Kunjungan Kerja Dalam Daerah Pansus bersama Tim Pemda DIY ke Kecamatan Tanjungsari dan Pantai Watu Kodok untuk mendapatkan

data dan informasi berkenaan dengan pemanfaatan tanah SG dan PAG beserta persoalannya.

4. Kunjungan Kerja Pansus bersama Tim Pemda DIY ke Kantor Gubernur dan DPRD Provinsi Aceh pada tanggal 10-13 Maret 2017. Untuk mendapatkan gambaran masukan dan wawasan mengenai Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah kasultanan dan Tanah Kadipaten di Provinsi Aceh, sehingga hal-hal bermanfaat bisa dicontoh untuk dilaksanakan di DIY.
5. Peninjauan langsung ke Desa Gadingsari Kecamatan Sanden dan Desa Mangunan Kecamatan Dlingo untuk mengetahui informasi penggunaan tanah SG dan Tanah Enclave.


IV. REKOMENDASI

Setelah melakukan pembahasan, Peninjauan Lapangan, Kunjungan Kerja, dan Konsultasi ke Pemerintah Pusat, maka bersama ini Pansus BA 15 Tahun 2018 merekomendasikan hal-hal sebagai berikut:

No	Permasalahan	Rekomendasi
1.	Realisasi penyusunan peraturan yang diamanatkan oleh Perdais Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah	a. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta diharapkan segera menyelesaikan Peraturan Gubernur mengenai prosedur teknis izin penggunaan tanah kasultanan dan tanah kadipaten sebagai dasar implementasi Peraturan

	<p>Kasultanan dan Tanah Kadipaten.</p>	<p>Daerah Istimewa Nomor 1 tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.</p>
		<p>b. Gubernur melakukan sosialisasi pada semua pihak, baik masyarakat dan aparatur Pemerintahan sampai tingkat Desa mengenai produk hukum pertanahan yang mengatur tanah Kasultanan dan Kadipaten agar menjadi pedoman pengelolaan dan pemanfaatan yang sebesar-besarnya untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial dan kesejahteraan masyarakat.</p>
<p>2.</p>	<p>Penyelesaian sengketa tanah kasultanan dan tanah kadipaten</p>	<p>a. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan mitigasi konflik pertanahan di atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten mengoordinasikan penyelesaian sengketa tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten dengan semua pihak yang terkait untuk menjamin tertib administrasi</p>

		<p>pertanahan, ketentraman dan kemanfaatan sosial yang lebih besar.</p> <p>b. Pihak Kasultanan dan Kadipaten sesuai kewenangannya mengambil langkah-langkah yang diperlukan dan tidak melakukan pembiaran dengan mengambil tindakan yang dipandang perlu untuk menjamin pemanfaatan tanah tidak terjadi pelanggaran sesuai peraturan yang ada serta tidak menimbulkan disharmoni sosial, termasuk didalamnya mengevaluasi dan membatalkan pemberian surat kekancingan yang menimbulkan masalah.</p>
3.	<p>Penyelesaian pemalsuan kepemilikan tanah kasultanan dan tanah kadipaten</p>	<p>a. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta serta Kasultanan dan Kadipaten dengan kewenangan masing-masing melakukan usaha mencegah para pihak yang mengaku atas kepemilikan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten secara tidak sah, dengan menguatkan alas hak</p>

		<p>atas tanah dan memasang tanda kepemilikan di atas Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, serta dapat melakukan upaya hukum dan administratif terhadap pihak yang memalsukan dokumen kepemilikan dan memasang tanda yang tidak sah.</p>
		<p>b. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta sesuai kewenangannya melalui Satuan Polisi Pamong Praja dengan sungguh-sungguh melakukan penegakan Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten untuk menjaga ketertiban umum dan memberikan kepastian hukum, serta menyediakan daya dukung petugas Penyidik Pegawai Negeri Sipil bidang pertanahan dan tata ruang serta membuat program/kegiatan yang terukur dengan disertai alokasi anggaran untuk tugas-tugas operasionalnya.</p>

4.	Pendaftaran tanah kasultanan dan tanah kadipaten	<p>a. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta membentuk Tim Terpadu Pertanahan dengan melibatkan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang, Satuan Polisi Pamong Praja, Biro Hukum, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten/Kota, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Daerah Istimewa Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, Kasultanan dan Kadipaten untuk memudahkan dan mempercepat penyelesaian inventarisasi, pendaftaran dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dengan berpedoman pada peraturan perundangan yang berlaku.</p> <p>b. Kasultanan dan Kadipaten sesuai amanat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta menyesuaikan peraturan di wilayah kewenangannya terkait pengelolaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dengan Peraturan</p>
----	--	---

		<p>Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dan menginformasikan kepada publik agar menjadi pedoman semua pihak dalam pemanfaatan dan penyelesaian apabila terjadi perselisihan dalam pemanfaatannya.</p>
5.	Lain-lain.	<p>a. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta menguatkan koordinasi dan sinergitas dengan berbagai pihak untuk menyelesaikan status Tanah Enclave, Tanah AB (Afgeschreven djati-Bosch) dan Tanah Desa dengan mengedepankan perspektif keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang berdasarkan pada sejarah dan hak asal-usul serta melakukan penelusuran sejarah dengan dukungan dokumen/arsip sejarah untuk menjamin kepastian hukum.</p> <p>b. Perbedaan penafsiran</p>

		<p>hukum atas beberapa peraturan perundangan yang mengatur pertanahan antara Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dengan pihak Kasultanan dan Kadipaten harus memperhatikan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang berdasarkan penelusuran historis dan hak asal-usul sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta</p>
		<p>c. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dikarenakan keterbatasan waktu dan atas pertimbangan pengembangan pengawasan penatausahaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, perlu mendalami mengenai pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten khususnya yang dilakukan oleh korporasi baik oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) seperti PT.</p>

		<p>Kereta Api Indonesia (Persero) dan PT. Angkasa Pura (Persero) atau oleh pihak lainnya dengan mengkaitkan pada pemenuhan atas tujuan utama pemanfaatan tanah Kasultanan dan Kadipaten untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial dan kesejahteraan masyarakat selanjutnya pengawasan dapat dilakukan sesuai dengan mekanisme, tugas, fungsi dan wewenang.</p>
--	--	--

Tabel 6. Rekomendasi Pansus BA 15 Tahun 2018.

Output dari pengawasan Perdais Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten adalah evaluasi dan rekomendasi yang berisikan permintaan kepada Gubernur untuk melakukan perbaikan, perubahan, penggantian kebijakan dan/atau untuk mencapai tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang baik.

ii. Terkait fungsi pengawasan terhadap pengelolaan dana keistimewaan

- a. Panitia khusus yang bertugas melakukan pengawasan pada implementasi program/kegiatan yang disokong dana keistimewaan**

Satu hal yang membedakan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah adanya dana istimewa. Dana istimewa merupakan anggaran tambahan dari pemerintah pusat yang kewenangan pengelolaannya diberikan oleh pemerintah pusat ke Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Masalah yang kemudian muncul dari pemberian dana istimewa ialah serapan yang rendah. Pada data terbaru tahun 2019, serapan dana istimewa mencapai 80%¹⁹⁹. Pertanyaannya adalah bagaimana transparansi dan akuntabilitas terhadap kucuran dana istimewa tersebut dapat dipertanggungjawabkan. Apalagi selalu ada kenaikan dana yang diberikan oleh pemerintah pusat dari tahun ke tahun, sehingga DPRD merasa perlu membentuk panitia khusus pengawasan dana keistimewaan.

Salah satu laporan dari panitia khusus pengawas dana keistimewaan adalah sebagai berikut²⁰⁰;

Bahan acara Nomor 1 Tahun 2016 Mengenai Keputusan Dewan

Perwakilan

Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tentang

Pengawasan Atas

Pelaksanaan Program/Kegiatan Yang Didanai Dengan Dana

Keistimewaan

¹⁹⁹ Ismiyanto, Agung. Serapan Danais Capai 80 Persen. Melalui <https://jogja.tribunnews.com/2019/03/29/serapan-danais-capai-80-persen>. 2019.

²⁰⁰ Subbagian Persidangan Sekretariat DPRD DIY. 2016. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tentang Pengawasan Atas Pelaksanaan Program/Kegiatan yang Didanai dengan Dana Keistimewaan. Dalam *Dokumen Bahan Acara Nomor 1 Tahun 2016*. Yogyakarta: DPRD DIY.

Dalam melaksanakan pengawasan yang berkaitan dengan keistimewaan DIY DPRD DIY dalam rapat paripurna tanggal 8 Januari 2016 membentuk pansus Bahan acara Nomor 1 Tahun 2016 Mengenai Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tentang Pengawasan Atas Pelaksanaan Program/Kegiatan Yang Didanai Dengan Dana Keistimewaan.

Sebagaimana diketahui bahwa Perencanaan dan pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan yang didanai dengan dana keistimewaan sesuai peraturan perundangan yang ada tidak melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga legislatif di daerah namun disisi lain Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diberi tugas melakukan pembahasan pertanggungjawaban pelaksanaannya dalam pembahasan APBD. Oleh karena itu berdasarkan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Pasal 175 ayat (2) huruf g, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki tugas pengawasan terhadap perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan Daerah yang ada di daerah baik yang didanai dari pusat maupun daerah. Dengan mendasarkan pada ketentuan tersebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta akan melakukan pengawasan terhadap program dan kegiatan pembangunan yang didanai dengan dana keistimewaan melalui Panitia Khusus.

Rapat Panitia Khusus Bahan Acara No. 1 &2 Tahun 2016 DPRD DIY tentang Rancangan Keputusan DPRD DIY tentang Pengawasan atas pelaksanaan Program/Kegiatan yang di dana dengan Dana Keistimewaan dan pembahasan Raperdais DIY tentang Kebudayaan, telah memberikan Rekomendasi sebagai berikut:

1. Pokok-Pokok Pikiran Dewan mengenai program kegiatan yang di dana dengan Danais isinya menyangkut 5 urusan Keistimewaan DIY:
 - Tata Cara Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY
 - Kelembagaan;
 - Kebudayaan; •
 - Tata Ruang;
 - Pertanahan. :
2. DPRD di dalam memberikan kontribusi ide mengenai program kegiatan yang: didanai oleh Danais akan membuat Pokok-pokok Pikiran Dewan dengan Dana Keistimewaan.
3. Pihak Eksekutif diharapkan dapat membuat perencanaan/ roadmap Pembangunan Keistimewaan DIY (berdasarkan UUK Nomor 13 Tahun 2012).
4. Setiap tahun, DPRD membentuk Pansus Pengawasan Danais yang dibiayai oleh Danais.
5. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional diharapkan dalam perencanaan yang dibuat oleh Eksekutif wajib melibatkan DPRD.

6. Rapat Panitia Khusus 1 DPRD DIY akan dilanjutkan hari Kamis 11 Oktober 2016 pukul 13.00-15.00 WIB membahas Raperdais Kebudayaan dengan menghadirkan Eksekutif.
7. Mengingat waktu yang diberikan oleh Badan Musyawarah DPRD DIY sangat relatif singkat dan sudah berakhir tanggal 29 Januari 2016, maka Pansus BA. 2 Tahun 2016 tentang Kebudayaan DIY belum melakukan pembahasan Raperda Kebudayaan untuk itu Raperda Kebudayaan DIY belum dapat ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.
Laporan dari panitia khusus ini memiliki manfaat besar dalam perannya membuat Pemerintah Daerah DIY memberikan perhatian besar kepada tujuh usulan yang dirumuskan DPRD DIY tersebut.

D. Terkait fungsi pengawasan yang dijalankan pada pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terhubung dengan Penyelenggaraan Kewenangan Pemerintah Daerah

1. **Jalannya pengawasan oleh panitia khusus rancangan keputusan DPRD DIY mengenai Pengawasan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012**

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 merupakan peraturan perundang-undangan khusus yang kemudian lazim disebut dengan Undang-Undang Keistimewaan. DPRD membentuk panitia khusus untuk menilai praktik dijalkannya UUK pertama kali pada tahun 2017 atau lima tahun setelah pengesahan undang-undang tersebut. Panitia khusus ini bertugas mengevaluasi dan memberikan rekomendasi

kepada pemerintah daerah sebagai bahan penindaklanjutan kebijakan.

Laporan dari panitia khusus tersebut adalah sebagai berikut²⁰¹.



²⁰¹ Subbagian Persidangan Sekretariat DPRD DIY. 2017. Hasil Pengawasan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam *Dokumen Rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: DPRD DIY.

Bahan Acara Nomor 3 Tahun 2017 Rekomendasi Dewan

Perwakilan Rakyat

Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Perihal Hasil Pengawasan

Pelaksanaan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan

Daerah Istimewa Yogyakarta

Rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Perihal Hasil Pengawasan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Tersebut Dalam Bahan Acara Nomor 3 Tahun 2017 Yogyakarta sebagai berikut :

1. Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan evaluasi atas pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta selama ini dihubungkan dengan target pencapaian tujuan pengaturan Keistimewaan yang sudah ditetapkan.
2. Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan penguatan dan fasilitasi kelembagaan yang mengampu urusan keistimewaan sampai pada level pemerintah kabupaten/kota agar pelaksanaan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dilaksanakan dengan lebih maksimal.
3. Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta mengarahkan program kegiatan yang didanai dengan Dana Keistimewaan mampu

menumbuhkan dan mendorong aktivitas pembangunan sosial ekonomi masyarakat sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat sebagaimana termaktub dalam Pasal 5 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

4. Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan sinkronisasi Dana Keistimewaan dengan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk optimalisasi pencapaian kesejahteraan masyarakat.

5. Mengacu Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 188/4455/SJ, tanggal 23 November 2016 Perihal Percepatan Penyelesaian Perdais DIY, maka Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk segera menyelesaikan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Tata Ruang Keistimewaan agar bisa dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum berakhirnya masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Periode Tahun 2012-2017.

6. Gubernur segera menerbitkan Peraturan Gubernur sebagai pelaksanaan peraturan daerah istimewa yang sudah ditetapkan.

7. Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk segera memfasilitasi tindak lanjut proses pelaksanaan Pasal 43

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana tersebut dalam diktum KESATU merupakan rekomendasi yang harus diperhatikan dan ditindaklanjuti oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mengoptimalkan Pelaksanaan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Laporan tersebut secara lanjut menjadi sebuah dokumen rekomendasi DPRD DIY untuk pemerintah daerahnya. Hal tersebut dijadikan formal dengan ketetapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8/K/DPRD/2017 soal Rekomendasi DPRD DIY Perihal Hasil Pengawasan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Bahan Acara Nomor 3 Tahun 2017.

Dalam proses setelahnya, tercatat respon yang didapatkan DPRD DIY adalah sebagai berikut²⁰²:

No.	Respon (Efektivitas) Rekomendasi	Analisis
1.	Rekomendasi Dewan direspon positif (diterima) oleh Pemerintah Daerah DIY, dengan alasan tertentu.	Terjadi perbedaan tolok ukur mengenai

²⁰² Karim, Muhammad Qur'anul. 2018. Tesis *Analisis Fungsi Pengawasan DPRD DIY terhadap Pelaksanaan Rekomendasi UUK DIY*, hlm 74. Yogyakarta: Magister Ilmu Pemerintahan UMY.

	<p>a) Yang dilaksanakan : Pemerintah Daerah DIY melalui Asisten Keistimewaan, telah melakukan evaluasi mengenai pelaksanaan UUK DIY.</p> <p>b) Yang tidak dilaksanakan : eksekutif mengklaim bahwa keistimewaan telah mencapai target pencapaian dan tujuannya, yaitu mengenai persoalan kesejahteraan masyarakat.</p>	<p>kesejahteraan antara eksekutif dan legislatif</p>
2.	<p>Rekomendasi Dewan direspon positif (diterima) oleh Pemerintah Daerah DIY.</p> <p>a) Yang dilaksanakan : Pemerintah Daerah DIY menerima usulan DPRD DIY dalam rangka membentuk kelembagaan baru untuk keistimewaan, namun eksekutif masih memformulasikan kelembagaan keistimewaan untuk tingkat kabupaten/kota.</p>	<p>Terbentuknya ParamPoro Projo, sebagai awal penguatan kelembagaan keistimewaan</p>
3.	<p>Rekomendasi Dewan direspon negatif (ditolak) oleh Pemerintah Daerah DIY.</p> <p>a) Yang ditindaklanjuti : Pemerintah Daerah DIY merasa bahwa danais selama ini telah digunakan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat</p> <p>b) Yang tidak ditindaklanjuti : Pemerintah Daerah DIY tidak bersedia menggunakan danais program – program yang telah didanai oleh APBD.</p>	<p>Terdapat perbedaan penafsiran antara Legislatif dan Eksekutif terkait penggunaan Danais</p>
4.	<p>Rekomendasi Dewan direspon secara negatif (ditolak) oleh Pemerintah Daerah DIY.</p> <p>a) Yang ditindaklanjuti : -</p>	<p>Danais bersifat anggaran dekonsentrasi yang digunakan untuk</p>

	<p>b) Yang tidak ditindaklanjuti : Pemerintah Daerah DIY menyatakan bahwa sinkronisasi APBD dengan Danais tidak bisa dilakukan karena pola anggaran yang berbeda. Bahwa danais merupakan anggaran dekosentrasi ‘khusus’ dari pemerintah pusat ke daerah, sehingga aksesnya terbatas.</p>	<p>urusan desentralisasi asimetris</p>
5.	<p>Rekomendasi Dewan direspon secara negatif (ditolak) oleh Pemerintah Daerah DIY.</p> <p>a) Yang ditindaklanjuti : DPRD DIY dapat terlibat mengenai tata kelola danais, namun hanya terbatas dalam mekanisme musrenbang secara formal.</p> <p>b) Yang tidak ditindaklanjuti : Pemerintah Daerah DIY enggan membuka akses tata kelola danais dengan DPRD DIY, karena hal tersebut diklaim merupakan domain eksekutif, dan secara prinsip adalah bentuk desentralisasi asimetris.</p>	<p>Akses Danais Tidak bisa Digunakan diluar urusan keistimewaan menurut UUK DIY.</p>
6.	<p>Rekomendasi Dewan direspon secara positif (diterima) oleh Pemerintah Daerah DIY.</p> <p>a) Yang ditindaklanjuti : Raperdais tentang kebudayaan dan tata ruang telah diselesaikan oleh kedua institusi dalam proses politik yang cukup panjang, kondisi ini tercipta karena kejelasan legal standing, antara Pemerintah Daerah DIY dengan DPRD DIY dalam menjalankan otoritas yang diberikan oleh UUK DIY.</p>	<p>Raperdais urusan keistimewaan telah dirampungkan</p>

	b) Yang tidak ditindaklanjuti : -	
7.	<p>Rekomendasi Dewan direspon secara positif (diterima) oleh Pemerintah Daerah DIY.</p> <p>a) Yang ditindaklanjuti : Pemerintah Daerah DIY dalam prosesnya sedang menyelesaikan pergub – pergub untuk perdais, namun penyelesaiannya haruslah memperhatikan arahan – arahan atau rekomendasi dari pemerintah pusat.</p> <p>b) Yang tidak ditindaklanjuti : -</p>	Desentralisasi asimetris tidak dapat dijalankan sepenuhnya dengan mandiri
8.	<p>Rekomendasi Dewan direspon secara negatif (ditolak) oleh Pemerintah Daerah DIY, dengan alasan tertentu.</p> <p>a) Yang ditindaklanjuti : -</p> <p>b) Yang tidak ditindaklanjuti : Pemerintah Daerah DIY tidak dapat memaksa Keraton dan kadipaten yang merupakan subjek hukum untuk segera menyelesaikan dan menyempurnakan aturan internalnya, walaupun realitasnya kedua institusi tersebut memiliki aktor yang sama dalam pemerintahan, walaupun secara birokrasi tidak terhubung secara langsung.</p>	Keraton menjadi pihak ketiga diluar eksekutif dan legislatif yang berperan sangat penting dalam keistimewaan.

Tabel 7. Penindaklanjutan Pemerintah Daerah DIY terhadap rekomendasi dari DPRD DIY.

Berdasarkan tabel, kita bisa melihat bagaimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dapat merespon perkembangan yang ada dari dalam masyarakat dan mengutarakannya kepada pemerintah daerah

melalui medium rekomendasi. Kita juga berkesimpulan bahwa rekomendasi tersebut murni berasal dari rakyat karena praktik kerja panitia khusus ialah responsif terhadap tuntutan keistimewaan DIY dengan mengutamakan aspirasi masyarakat. Apalagi mengingat bahwa dalam praktik kerja, DPRD DIY mempunyai pedoman/panduan/tuntunan (*guidance*) untuk pelaksanaan fungsi pengawasan. *Guidance* yang dimaksud ialah Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Guidance tersebut membuat DPRD DIY dapat melakukan pengawasan disertai penilaian dalam tiga hal, yaitu;

- a. Pertama, pelaksanaan Peraturan Daerah Istimewa.
- b. Kedua, pengawasan terhadap pelaksanaan Pengelolaan Dana Keistimewaan.
- c. Ketiga pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan Lain yang terkait dengan Penyelenggaraan Kewenangan Pemerintahan Daerah.

Bagaimana dan seperti apa Undang-Undang Keistimewaan berpengaruh pada fungsi pengawasan DPRD DIY, ialah soal ruang lingkup pengawasan yang terdefinisi dengan jelas termasuk penindaklanjutan apabila terdapat temuan. Apalagi dengan didukung Peraturan Daerah Istimewa yang membahas lima keistimewaan terbaru, DPRD DIY pun dapat melaksanakan

tugas pengawasan secara tanggap. Objek dan jangkauan pengawasan dapat dipantau dengan jelas berkat UUK serta Perdais.

2. Masalah yang dihadapi DPRD DIY ketika melakukan pengawasan keistimewaan

Wawancara dilakukan kepada Eko Suwanto, mengenai masalah yang dihadapi DPRD DIY ketika melakukan pengawasan keistimewaan.

Beliau menjelaskan dalam kutipan berikut;

“Karena urusan keistimewaan khususnya dana istimewa, kegiatan tersebut adalah kewenangan dari gubernur, kita tidak terlibat dalam apa rencana pemda, kita tau nya dari website, koran (media press). Sehingga kita tidak bisa memberikan masukan dalam proses itu, kita taunya di ujung ada pada saat persetujuan bersama. Dalam pengawasan ini, baru kita terlibat dalam pengawasan perencanaan. Kendalanya itu misalnya proses pengajuannya sesuai dengan pergub 33 tahun 2016 itu sepenuhnya ada di pemda, akses informasi yang terbatas tentang dana istimewa. Keterbatasan konsolidasi dengan DPRD, keterbatasan akses terhadap informasi dana istimewa, tapi dalam rapat kerja di komisi A mitra-mitra kerjanya kooperatif, sehingga dalam bahasan APBD kita dapat informasi persandingan antara APBD dan dana istimewa.”

Ungkapan tersebut mempunyai kemiripan dengan pernyataan dari Agus Sumartono, selaku Sekretariat Komisi A DPRD DIY dan berasal dari Fraksi PKS, yang mana mengutarakan;

“Pengawasan itu tidak melihat dari sisi apa yang direncanakan, kemudian apa yang dihasilkan, tidak hanya waktu, tapi outcome sebagai pengaruhnya apakah yang di rencanakan ini sesuai dengan apa yang kita kehendaki? Misalnya kita punya RPJMD tahun ini sekian, ini kemudian dibuat lah perencanaan, dan perencanaan itu ada kegiatan, ada program, ada anggaran. Boleh jadi kebijakan ini tidak sesuai dengan target ini, kalau dilaksanakan kemungkinan tidak sampai pada tujuan. Nah kita tidak terlibat sampai di situ. Ada kendala dari sisi kewenangan kepada kita sehingga kita tidak bisa masuk ke arah itu. Undang-undang yang bersifat khusus, jadi

dia tidak masuk dalam ketentuan umum tentang tiga fungsi DPRD itu yang ada di Undang-Undang MD 3. Kita hanya bisa mengawasi dari sisi pelaksanaan. Asalkan kita bisa melihat sampai dengan perencanaan, kita tidak bisa menanyakan kenapa rencana demikian, tapi apa yang di rencanakan dan apa yang dilaksanakan itu yang di awasi.”

Pandangan tersebut menjelaskan tentang bagaimana fungsi pengawasan DPRD DIY terhadap keistimewaan, terkadang masih bisa ditolak. Penyebabnya adalah pandangan yuridis formal bahwa keistimewaan, khususnya dana istimewa, hanya dapat diajukan melalui rumusan yang dibuat oleh pemerintah daerah. Bagian-bagian dari DPRD DIY memang tidak terlibat dalam perumusan sehingga secara teknis tidak ada hubungan antara keduanya.

Coba bandingkan hal ini dengan perumusan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. DPRD terlibat di dalamnya mulai dari perencanaan hingga implementasi program. Akibatnya DPRD menjadi bagian yang koheren ketika melakukan fungsinya terkait proses tersebut.

Bila kita tilik secara tabel, maka gambaran yang muncul adalah sebagai berikut;

No.	Tahapan	APBD DIY	Dana Keistimewaan
1.	Perencanaan	Terlibat	Tidak Terlibat
2.	Pengawasan	Terlibat	Terlibat
3.	Evaluasi & Rekomendasi	Terlibat	Terlibat

Tabel 8. Keterlibatan DPRD DIY dalam tahapan terkait APBD DIY dan Dana Istimewa.

Karena ketidakterlibatan DPRD DIY dalam fase perencanaan dana keistimewaan, mengakibatkan tidak adanya kewajiban untuk pengawalan implementasi dana tersebut. Meskipun tidak bisa ditampik bahwa komisi-komisi di dalam DPRD mengetahui alokasi-alokasi yang diberikan ketika rapat-rapat kerja. Ini karena status DPRD sebagai mitra kerja sehingga dalam rapat, komisi-komisi yang kegiatannya mendapatkan alokasi dari dana istimewa diharuskan membuat laporan meskipun pelaksana kegiatan tersebut adalah pemerintah daerah.

Kita bisa menarik kesimpulan, bahwa pengetahuan DPRD terhadap dana istimewa terbatas pada alokasi yang diberikan karena ada irisan kerja. Pemisahan ini dikarenakan akan kekhawatiran apabila DPRD dilibatkan dalam perumusan atau penganggaran dana istimewa, maka akan ada “campur tangan” di dalamnya.

Apabila pada ujungnya dana istimewa akan menjadi elemen yang wajib dilaporkan lewat APBD, hendaknya DPRD diberikan porsi kewenangan untuk turut serta dalam penyusunan anggaran dana istimewa. Kaitannya pada status DPRD sebagai wakil rakyat di mana dana istimewa pemberiannya sendiri, ditujukan sebagai alat untuk mencapai kesejahteraan rakyat daerah. Anggota-anggota DPRD DIY ialah representasi-representasi konstituen dari daerah pilihannya masing-masing.

Terhitung sangat rasional apabila DPRD sebagai perwakilan rakyat tiap wilayah dalam daerah, ikut serta dalam perumusan penganggaran dana istimewa. Cara ini dapat membuat DPRD menyampaikan aspirasi dari warga

wilayah pilihannya yang berdasarkan suara kebutuhan warga. Apalagi suara atau aspirasi warga tersebut, terkadang tidak bisa diakomodir oleh APBD, bisa mendapatkan ruang akomodasi oleh dana istimewa.

Apalagi mengingat keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta berbasiskan pada warisan kebudayaan. Rentan terjadi dana istimewa digunakan dalam kegiatan-kegiatan kebudayaan yang sifatnya non fisik. Malah akan terasa manfaatnya bisa ada sebagian dana yang bisa dialokasikan pada pembangunan atau pengembangan infrastruktur agar dapat dirasakan secara langsung kebermanfaatannya oleh warga Daerah Istimewa Yogyakarta.

3. Langkah awal penguatan fungsi pengawasan DPRD DIY

Sebagai produk hukum yang sudah diulas sebelumnya, berbagai macam perundang-undangan di atas memang telah mengalami perbaikan dari tahun ke tahun. Ketika kita menilik kembali fungsi DPRD, yang mana ada tiga fungsi pokok di dalamnya yang diatur dalam Pasal 61 dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003;

- a. Legislasi;
- b. Anggaran; serta
- c. Pengawasan.

Dua fungsi yang disebutkan awal, mendapatkan dukungan pelaksanaan karena adanya pembentukan Alat Kelengkapan Dewan (AKD) berupa Badan Legislasi (Ban-Leg) dan Badan Anggaran (Ban-Gar). Ini merupakan upaya agar fungsi pengawasan dapat dijalankan dengan lebih terlembagakan.

Hanya saja untuk fungsi pengawasan, masih dilakukan oleh DPRD tanpa diwadahi lembaga khusus untuk menjalankannya. Padahal optimalisasi fungsi dapat dicapai bila sudah tercipta wadah yang terlembaga agar alur struktur kerja terkait fungsi dapat berjalan dengan jelas. Apalagi kebutuhannya adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersih serta tata pemerintahan baik (clean government dan good governance).

Apakah fungsi DPRD yang terlembaga belum ada naungan legalnya? Ternyata jawabannya tidak, karena sudah ada 11 produk hukum yang mencatat kepentingan tersebut sebagai berikut;

- a. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4277).
- b. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4310).
- c. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5).

- d. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66).
- e. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437).
- f. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33).
- g. Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4417).
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2005, tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 94, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4540).
- i. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2005, tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4569).

- j. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- k. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 20).

Tiga fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada dasarnya saling terhubung satu sama lain. Itu artinya fungsi pengawasan tidak bisa dicopot begitu saja ketika dua fungsi lainnya berjalan. Ini dikarenakan ketiganya merupakan pembagian kekuasaan atau kekuatan politik agar pemerintah daerah tetap menjalankan tugas sebagaimana koridor yang legal dan diamanatkan, baik oleh negara maupun rakyat.

UU No 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, pada Pasal 62 ayat 1 huruf (c) disebutkan bahwa Tugas dan Wewenang DPRD Propinsi yakni, (c) “melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan gubernur, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah.”. Pada pengutipan tersebut, kita bisa melihat bagaimana sebenarnya fungsi pengawasan belum mendapatkan porsi besar. Penyebab utamanya tidak lain dan tidak bukan adalah beberapa hal yang kerap menjadi indikasi lemahnya fungsi pengawasan, sebagai berikut;

- a. Inefektivitas kinerja pemerintah eksekutif;
- b. Inefisiensi sumber daya, terutama anggaran;
- c. Penyalahgunaan wewenang;
- d. Kebijakan publik yang tidak memberikan manfaat jelas, atau bahkan merugikan, bagi masyarakat; dan
- e. Korupsi, kolusi, dan nepotisme di berbagai sektor dan lini lembaga-lembaga publik.

Telah diulas sebelumnya bahwa fungsi pengawasan yang ditekankan oleh negara terhadap DPRD adalah pengawasan terhadap kebijakan pemerintah daerah, bukan pengawasan teknis jalannya pemerintahan. Teknis jalannya pemerintahan merupakan wewenang mutlak dari penyelenggara pemerintahan yaitu pemerintah daerah itu sendiri.

Adapun penting peranan DPRD sebagai sebuah lembaga legislatif untuk mengajak secara seluas-luasnya, masyarakat di daerah, agar turut berpartisipasi melakukan Tindakan pengawasan agar terjadi kontrol sosial. Partisipasi masyarakat dalam pengawasan diperlukan agar tercipta pemerintahan yang efektif, efisien, juga bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Agar fungsi pengawasan dapat dilakukan optimal, pemerintah memberikan stimulus berupa penghargaan kepada pemerintah daerah seperti kepala daerah dan wakilnya, anggota DPRD, perangkat daerah, pegawai negeri sipil daerah, kepala desa, perangkat desa, juga anggota badan

permusyawaratan desa. Penghargaan tersebut berbasis pada penilaian saat melaksanakan kegiatan terkait pemerintahan daerah dalam tajuk tertentu.

Adapun sanksi juga bisa diberikan kepada pihak-pihak yang disebutkan. Sanksi tidak hanya asal diberikan, tetapi wajib diturunkan apabila ditemukan penyimpangan, pelanggaran, atau penyalahgunaan. Cara ini akan mendukung terciptanya pemerintah yang bersih dan baik.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, turut mengungkapkan bagaimana fungsi pengawasan DPRD dijalankan. Undang-undang ini juga mengamanatkan agar ada pembahasan lanjutan terkait operasionalisasi fungsi pengawasan dalam Peraturan Tata Tertib DPRD. Berikut nukilan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003;



BAB V
KONSTRUKSI IDEAL PENGAWASAN DPRD DIY
DALAM PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012

- 1) Anggota DPRD, Komisi atau alat kelengkapan lain DPRD memiliki fungsi pengawasan.
- 2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pengawasan terhadap:
 - a. perencanaan dan pelaksanaan Perda dan/atau Perdais;
 - b. perencanaan dan pelaksanaan APBD;
 - b. perencanaan dan pelaksanaan Peraturan Gubernur;
 - c. perencanaan dan pelaksanaan Keputusan Gubernur;
 - d. perencanaan dan pelaksanaan Peraturan DPRD;
 - e. perencanaan dan pelaksanaan Keputusan DPRD;
 - f. perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan Daerah;
 - g. kinerja Pemerintah Daerah;
 - h. perencanaan dan pelaksanaan kerja sama Pemerintah Daerah dengan pihak lain termasuk kerja sama internasional di Daerah; dan
 - i. pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan.
- 3) Pengawasan DPRD terhadap tindak lanjut hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf i, dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- 1) Komisi atau alat kelengkapan lain DPRD membuat laporan hasil pengawasan.
- 2) Laporan hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan dalam:
 - a. rapat Komisi;
 - b. rapat gabungan Komisi;
 - b. rapat Pimpinan;
 - c. rapat konsultasi; atau
 - d. rapat paripurna,untuk ditindak lanjuti.
- 3) Tindak lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat berupa:
 - a. rumusan hasil evaluasi dan rekomendasi;
 - b. permintaan kepada Gubernur untuk melakukan perbaikan, perubahan, penggantian kebijakan dan/atau pejabat pelaksana yang nyata-nyata tidak menunjukkan kinerja yang diperlukan untuk melakukan tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; atau
 - c. keputusan lainnya.
- 4) Pengawasan yang dilakukan oleh anggota DPRD, Komisi atau alat kelengkapan lain DPRD, dilaksanakan secara etis, santun, profesional dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengawasan DPRD diatur dengan Peraturan DPRD.

Secara tersirat, dua fungsi yang disebutkan lebih awal seolah sudah mewakili fungsi ketiga, yaitu fungsi pengawasan. Hal ini karena secara penuturan dalam undang-undang, fungsi pengawasan seperti dilekatkan kepada dua fungsi sebelumnya. Padahal sebenarnya, kondisi seperti ini merupakan keadaan yang menunjukkan bahwa fungsi pengawasan kurang mendapat perhatian dan tidak jelas pelaksanaannya.

Kita bisa menyimpulkan titik kelemahan utama dari berbagai undang-undang yang berkaitan dengan keistimewaan adalah fungsi pengawasan. Hal ini tampil sebagai sebuah ketimpangan yang menunjukkan catat dalam keseimbangan pemerintahan. Terutama kaitannya antara legislatif dan eksekutif di level daerah.

Sekarang mari kita bahas mengenai objek pengawasan. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Pasal 78 Ayat 1; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 42 Ayat 1; Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004; juga Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006; dapat memberikan intisari objek pengawasan sebagai berikut;

1. Pelaksanaan Perda;
2. Pelaksanaan Peraturan perundang-undangan selain Perda;
2. Peraturan Kepala Daerah;
3. Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan Daerah;

4. Pelaksanaan APBD;
5. Kerja sama antardaerah, yang dapat berupa:
 - a. pembiayaan bersama atas kerja sama antardaerah;
 - b. pinjaman dan/atau hibah antarpemerintah daerah;
 - b. kerja sama dalam penyelenggaraan pelayanan umum; atau,
 - c. kerja sama bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antarpemerintah daerah;
6. Kerja sama internasional di Daerah dapat berupa:
 - a. kerja sama /kota kembar;
 - b. kerja sama teknik;
 - b. kerja sama bantuan kemanusiaan;
 - c. kerja sama penerusan bantuan atau hibah; atau,
 - d. kerja sama penyertaan modal;
7. Kerja sama dengan pihak ketiga, dapat berupa:
 - a. sewa-menyewa;
 - b. pinjam pakai; جامعنا سلطان أبجوع الإسكندرية
 - c. kerja sama pemanfaatan;
 - b. bangun guna serah dan bangun serah guna
8. Pengelolaan aset daerah, dapat berupa:
 - a. pendataan dan/atau pembaharuannya;
 - b. pemanfaatan;
 - c. pengamanan dan pemeliharaan;
 - d. penilaian; atau,

e. penghapusan;

Pada pembahasan ini, kita memperoleh detail objek pengawasan DPRD. Berdasarkan lima perundang-undangan dan satu peraturan pemerintah daerah, maka kita tahu bahwa objek pengawasan DPRD begitu banyak

E. Pokok-Pokok Pikiran yang Perlu Dilakukan Rekonstruksi Atas Pasal-Pasal Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012

Penugasan terhadap DPRD DIY dalam koridor praktik Pelaksanaan Keistimewaan, sudah semestinya berada dalam satu paket kewenangan yang berfungsi sebagai tindak pengawasan. Tindakan pengawasan merupakan upaya yang bertujuan agar Keistimewaan dapat dijalankan sebagaimana mestinya, yaitu peningkatan kesejahteraan rakyat DIY sendiri.

Apabila kita menengok sejarah Keistimewaan DIY, maka lekat cerita kenapa label istimewa dapat disematkan pada provinsi ini. Misalkan saja ketika periode reformasi dan apabila ditarik lebih mundur lagi, peran serta DIY sebagai Kasultanan yang turut aktif menyokong roda pemerintahan NKRI di waktu periode awal kemerdekaan. Maka kehadiran DIY pada kala itu, sudah memberikan bukti kemampuannya sebagai sebuah wilayah mandiri yang dapat menopang kehidupan masyarakat di dalamnya. Sehingga ketika tergabung dalam wilayah Republik Indonesia, DIY sebagai wilayah administratif pemerintahan mempunyai tunggal tanggung jawab berupa peningkatan kesejahteraan rakyat di wilayah tersebut.

Untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat DIY, maka Pemerintah Republik menetapkan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah desentralisasi asimetris. Penetapan tersebut mengalami perkembangan dukungan legal hingga mencapai Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012.

Penetapan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, merupakan bentuk penyempurnaan dari Undang-Undang sebelum-sebelumnya yang juga memberikan hak keistimewaan atau desentralisasi asimetris di Daerah Istimewa Yogyakarta. Pengungkapan *term* “penyempurnaan” dapat diketahui dengan menilik eksplanasi persamaan dan perbedaan dari fungsi pengawasan DPRD, antara sebelum dan sesudah ditetapkannya Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012. Penjelasan ini telah memberikan gambaran-gambaran terhadap rekonstruksi yang semestinya dilaksanakan dari pemberlakuan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Intisari dari undang-undang tersebut ialah fungsi “pengawasan” yang semestinya melekat pada DPRD DIY dengan adaptasi khusus terkait status “keistimewaan”.

Fungsi pengawasan tidak dijelaskan secara gamblang pada undang-undang keistimewaan awal, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Undang-undang tersebut hanya mengemukakan tentang hak-hak DPRD seperti yang tertulis di Pasal 29 ayat 1. Salah satu penjelasan yang menunjukkan keberadaan hak secara superior di mana DPRD mempunyai wewenang untuk melakukan penyelidikan pada penyelenggara pemerintahan sebagai langkah penindaklanjutan apabila terjadi temuan. Penyelidikan merupakan bentuk lanjut pengawasan sehingga Peneliti berasumsi bahwa keduanya merupakan

bentuk yang koheren dari fungsi pengawasan DPRD DIY sebelum disahkannya Undang-Undang Keistimewaan selanjutnya.

Bila dibaca lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 memunculkan kelemahan berupa tidak adanya penjelasan lanjut dari praktik penyelidikan. Ini artinya ketika muncul temuan, maka penyelidikan perlu menunda sejenak untuk menentukan langkah rigid atau teknis operasional dari kegiatan tersebut.

Undang-undang tentang keistimewaan selanjutnya mempunyai kesamaan stagnasi prosedur lanjutan dari aktivitas penyelidikan. Undang-undang tersebut ialah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, namun juga menetapkan tugas dan kewenangan DPRD. Hal yang sama terjadi pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004; Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012; Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014; serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Perbedaan kentara terletak pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menentukan DPRD bukan unsur pemerintahan daerah, namun lebih kepada peran sebagai badan legislatif.

Muhammad Qur'anul Karim²⁰³, mengungkapkan usulannya terhadap rekonstruksi berdasarkan analisis keberadaan UUK. Adapun untuk membahasnya, maka kita bisa melihat tabel berikut.

No.	Norma Hukum	Rekonstruksi
------------	--------------------	---------------------

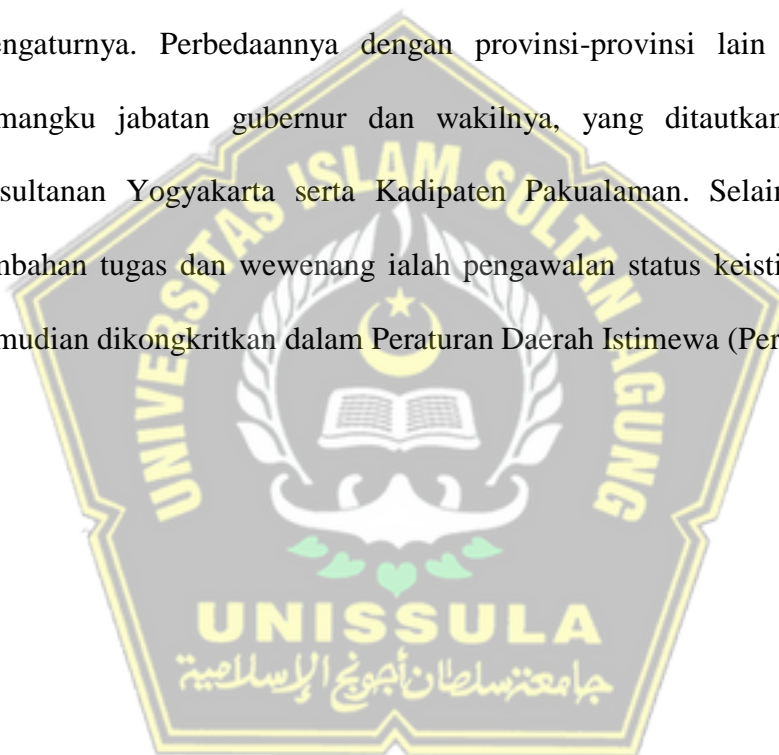
²⁰³ *Ibid.*

1.	Pasal 5 ayat 1b UUD, UU Nomor 13 Tahun 2012 mengungkapkan tentang upaya pencapaian kesejahteraan dan kemakmuran bagi rakyat DIY yang diupayakan unsur penyelenggara pemerintahan yaitu gubernur, wakil gubernur, dan DPRD	Perlu ada definisi bersama tentang apa yang dimaksud sejahtera dan Makmur, sehingga tujuan keistimewaan dapat dicapai dengan titik pandang yang selaras antara eksekutif dan legislatif
2.	Pasal 42 (2) menjelaskan dana keistimewaan dikelola Pemda	Perlu ada proses penyeimbangan kekuasaan terhadap proses perencanaan, pengajuan, juga pencairan dana keistimewaan antara legislatif dan eksekutif untuk transparansi dan tata kelola keuangan yang baik. Bila dana keistimewaan merupakan wujud konsentrasi desentralisasi asimetris, semestinya linimasa penganggaran dapat tersistematis
3.	Pasal 42	UUK perlu mengejawantahkan secara jelas bagaimana peruntukan atau penggunaan APBN dan dana keistimewaan secara jelas, terkait sifatnya apakah kedua jenis pendanaan tersebut dapat terintegrasi untuk sama-sama memberikan pelayanan masyarakat. Apalagi belum ada penjelasan pos-pos pembelanjaan dana

		keistimewaan secara rigid
--	--	---------------------------

Tabel 9. Rekonstruksi norma hukum UUK.

Pada titik ini, kita dapat menarik kesimpulan bahwa status DPRD DIY beserta hak dan kewajibannya, merupakan turunan dari kedudukannya sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah. Kedudukan tersebut menyesuaikan dengan pemberlakuan undang-undang terkait yang mengaturnya. Perbedaannya dengan provinsi-provinsi lain terletak pada pemangku jabatan gubernur dan wakilnya, yang ditautkan kepada raja Kesultanan Yogyakarta serta Kadipaten Pakualaman. Selain itu, sebagai tambahan tugas dan wewenang ialah pengawalan status keistimewaan yang kemudian dikongkritkan dalam Peraturan Daerah Istimewa (Perdais).



BAB 6 PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari uraian sepanjang lima bab beserta bahasan khusus berupa analisis terhadap praktik pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah serta rekomendasinya, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut.

1. **Pertama**, Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 BAB VII Bagian Keempat Paragraf 2, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta telah memiliki fungsi pengawasan disertai fungsi-fungsi turunannya. Berlakunya UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, telah mengakibatkan terjadinya disfungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD DIY terhadap perencanaan dana keistimewaan DIY yang menjadi instrumen budgeting bagi penyelenggaraan lima kewenangan keistimewaan DIY sebagaimana diamanatkan di dalam pasal 7 ayat 2 yaitu :
 - a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
 - b. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
 - c. kebudayaan;
 - d. pertanahan; dan
 - e. tata ruang.

2. **Kedua**, Konstruksi ideal nilai keadilan fungsi pengawasan DPRD DIY terhadap dana keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang menjadi instrumen bagi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan daerah Istimewa Yogyakarta yaitu :
- a. Bunyi klausula Pasal 42 ayat 2 : “Dana dalam rangka pelaksanaan Keistimewaan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas dan ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan pengajuan Pemerintah Daerah DIY.” menjadi “Dana dalam rangka pelaksanaan Keistimewaan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas dan ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan pengajuan Pemerintah Daerah Bersama DPRD DIY”
 - b. Bunyi klausula Pasal 2 ayat 5 : “Gubernur melaporkan pelaksanaan kegiatan Keistimewaan DIY kepada Pemerintah melalui Menteri pada setiap akhir tahun anggaran” menjadi “Gubernur melaporkan pelaksanaan kegiatan Keistimewaan DIY sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Dana keistimewaan merupakan dana dekonsentrasi yang termuat di dalam Perda APBD DIY, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dalam sistem hukum Indonesia telah diatur dalam Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan Pasal 320, Pasal 321, Pasal 322, dan Pasal 323 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Pasal 194, Pasal 195, Pasal 196 dan Pasal 107 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

B. Saran

Peneliti melihat temuan-temuan lapangan, melakukan analisis dan penarikan kesimpulan, sampai menemukan usulan atau saran-saran yang bisa

digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam upaya perbaikan fungsi pengawasan DPRD DIY sebagai berikut.

Perbaikan dari implementasi undang-undang yang berhubungan dengan keistimewaan dapat dinilai membutuhkan peningkatan. Terutama dalam koridor fungsi pengawasan yang telah menjadi tugas utama ketika DPRD dibentuk. Perbaikan tersebut dapat diselaraskan dengan agenda program yang terbagi ke tiga jangka waktu, yaitu; pendek, menengah, dan panjang (RPJMD DIY).

Sistematika pengawasan sendiri, dapat terbagi menjadi dua pola karena status keistimewaan. Pertama, pola daerah istimewa. Kedua, pola umum sama seperti daerah-daerah lainnya yang tidak menyandang status istimewa. Pada pola pengawasan daerah istimewa, DPRD DIY dapat berinisiatif untuk aktif mengajak serta membuka gerbang partisipasi pengawasan yang mengutamakan peran masyarakat umum, sebagai upaya evaluasi terhadap upaya mencapai tujuan ditetapkannya Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah istimewa. Setidaknya bentuk pengawasan dilengkapi dengan jadwalnya tersebut, dijadikan sebagai sebuah agenda kerja yang dapat dijalankan dengan segera.

Usulan atau saran yang kedua, adalah bagaimana DPRD DIY dapat menyusun sebuah tim yang bertugas sebagai satuan ahli dalam bidang pelaksanaan keistimewaan lengkap bersama parameter penilaiannya. Satuan ahli ini juga dapat bertugas sebagai kelompok yang aktif terjun ke masyarakat agar status istimewa dan tujuan yang hendak dicapainya, benar-benar terjadi

secara kongkrit serta aktual di level masyarakat umum. Fungsi dari satuan ahli ini juga akan menghindarkan bagaimana status istimewa beserta kewenangan yang mengikutinya, hanya akan menjadi konsumsi elit tertentu.

Pada titik ini, kita memakai kaca mata bahwa status istimewa benar-benar menjadi sebuah status yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat umum. Status keistimewaan melekat pada setiap individu masyarakat DIY, dimana sangat menjunjung dan merawat nilai-nilai adat istiadat yang ada. Hal ini secara tidak langsung menciptakan suasana ketenteraman kesejahteraan ditengah-tengah masyarakat. Selain itu fakta bahwa status istimewa benar-benar menjadi sebuah status yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat umum ialah potensi yang dimiliki oleh DIY sendiri di berbagai sektor yang ada, diantaranya yang utama ialah pariwisata, pendidikan, pertanian, perekonomian yang masih menjadi sebuah magnet daya tarik tersendiri dan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara umum. Satuan ahli tersebut juga hendaknya terdiri dari perwakilan kelompok-kelompok masyarakat Yogyakarta yang bervariasi atau mewakili (representatif) masyarakat Yogyakarta sendiri. Inilah kemudian yang menjadi dasaran bagaimana desentralisasi asimetris dapat berjalan secara utuh tanpa cacat sebagaimana rumusan awal dijadikannya Yogyakarta sebagai sebuah daerah istimewa dengan otonomi khusus (kewenangan-kewenangan tertentu).

C. Implikasi Strategis Terhadap Usulan Rekonstruksi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012

Rekonstruksi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, akan membawa dampak-dampak tertentu yang memiliki implikasi strategis. Implikasi strategis berada dalam ruang lingkup yang mempunyai irisan dengan penyelenggara pemerintahan, khususnya secara vertikal dari nasional ke daerah. Perwujudan dari usulan rekonstruksi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, tampil dalam Peraturan DPRD DIY Nomor 1 Tahun 2015.

Peraturan DPRD DIY Nomor 1 Tahun 2015, berbicara seputar tata-cara pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD DIY, lengkap bersama batasan tugas dan wewenang di Pasal 3. Pengawasan dilakukan DPRD terhadap sembilan kegiatan yang menaungi antara lain;

- b. Penentuan rencana pembentukan produk hukum DIY
- c. Penentuan rencana pembangunan daerah DIY
- d. Penentuan rencana kerja sama antar Pemerintah Daerah
- e. Praktik implementasi produk hukum
- f. Praktik implementasi program pembangunan
- g. Praktik implementasi kerja sama Pemerintah Daerah
- h. Eksekusi lanjutan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan
- i. Eksekusi Perda Istimewa ditambah tata kelola dana keistimewaan
- j. Praktik-praktik pemberlakuan peraturan perundangan lain terkait pelaksanaan wewenang yang terhubung dengan Pemerintah Daerah.

Fungsi pengawasan pada intinya merupakan wewenang DPRD yang kemudian dilakukan oleh anggota DPRD dalam wadah berupa komisi atau panitia khusus. Implementasinya sudah dilegalkan dan diatur dalam Pasal 5. Lebih jauh lagi, apabila komisi atau panitia khusus membutuhkan kolaborasi dari instansi lain, maka diperbolehkan dilakukan kerja sama.

Praktik pengawasan pemerintahan yang menjadi fungsi dari DPRD, termaktub dalam Peraturan DPRD DIY Nomor 1 Tahun 2015. Lebih rinci lagi, pada Tata Cara Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Pasal-Pasal khusus yang mengulas 10 bahasan utama.



DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Dokumen

- Ahmed, Mughees., dkk. 2016. *Analysis of Democratic Constitutional Monarchy: A Case Study of Political System of Malaysia*, hal 77. Dalam *Asia Pacific Research Journal Vol. 34*.
- Alamsyah, Bunyamin. 2010. *Kedudukan dan Wewenang Komisi Yudisial Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ringkasan disertasi, hlm 24. Yogyakarta: Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII).
- Asmawi. 2014. *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah*, hlm 7, dalam *Jurnal Cita Hukum Vol. I No. 1*.
- Asshiddiqie, Jimly. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, hlm 34. Jakarta:..Bhuana Ilmu Populer.

- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, hlm 28. Jakarta: Sinar Grafika.
- Boukars, Anouar. 2010. *Politics in Morocco: Executive Monarchy and Enlightened Authoritarianism*, hlm 42. Abingdon: Routledge.
- Bunbongkarn, Suchit. 2010. *Democracy and Monarchy in Thailand dalam Monarchy and Democracy in the 21st Century*, hlm 57. Bhutan: Bhutan Centre for Media and Democracy.
- Budiyono. 2013. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintah Daerah dalam Rangka mewujudkan Good Governance, hlm 4. Dalam *Jurnal Ilmu Hukum Volume 7 Nomor 1*.
- CEPP UI. 2015. *Mengenal Lebih Dekat Parlemen Belanda*. Jurnal Parlemen edisi 122, TH.XLV. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Cipto, Bambang. 1995. *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern Industrial*, hlm 10-14. Jakarta: Rajawali Press.
- Dickerson, Mark O., dan Flanagan, Thomas. 1998. *An Introduction to Government and Politics A Conceptual Approach*, hlm 27. Ontario: Nelson Canada.
- Fatmawati. 2010. *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral; Studi Perbandingan Antara Indonesia dan Beberapa Negara*, hlm 214-218. Jakarta: UI Press.
- Fitriyah. 2010. Posisi DPRD Dalam UU No. 32 Tahun 2004, hlm 2 dalam *Politika: Jurnal Ilmu Politik Vol 1, No 1*.
- H.R., Ridwan. 2008. *Hukum Administrasi Negara*, hlm 247. Jakarta: Rajawali Pers.
- Handley, Paul. 2008. *Princes, Politicians, Bureaucrats, Generals: The Evolutions of the Privy Council under the Constitutional Monarchy*, disampaikan pada *10th International Conference on Thai Studies*. Bangkok: Thammasat University.
- Huda, Ni'matul. 2001. Otonomi Luas (Perspektif Yuridis Dan Politis), hlm 86 dalam *Jurnal Millah Vol.1.No.Agustus*.
- Huda, Ni'matul. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*, cetakan III, hlm 83. Bandung: Nusa Media.

- Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Cetakan I, hlm 82. Jakarta: Rajawali Pers.
- Iver, Mac. 1988. *The Modern State*, Cetakan Kedua, Alih Bahasa Moertono, hlm 314-315. Jakarta: Aksara Baru.
- Jaweng, Robet Endi. 2011. Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia, hlm 63. *Jurnal Analisis CSIS Vol.40(2)*.
- Joeniarto. 1984. *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, hlm 22. Jakarta: Bina Aksara.
- Karim, Muhammad Qur'anul. 2018. Tesis *Analisis Fungsi Pengawasan DPRD DIY terhadap Pelaksanaan Rekomendasi UUK DIY*, hlm 74. Yogyakarta: Magister Ilmu Pemerintahan UMY.
- Kantorowicz, Ernst H. 2016, *The King's Two Bodies*. Princeton University Press.
- Kristiono, Natal., 2015. *Buku Ajar Otonomi Daerah*, hlm 114. Semarang: Universitas Negeri Semarang.
- Kuhn, Thomas. 2000. *The Structure of Scientific Revolution*, Edisi Bahasa Indonesia. Bandung: Remaja Rosda Karya.; Wilardjo, Liek. 1990. *Realita dan Desiderata*. Yogyakarta: Duta Waca University Press.; serta Kleden, Ignas. 1987. *Sikap Ilmiah dan Kritik Kebudayaan*, hal 20. Jakarta: LP3ES.
- Kumolo, Tjahjo., dkk. 2017. *Nawa Cita untuk Kesejahteraan Rakyat Indonesia Integrasi Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah*, hlm 17. Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Kusuma, Mahmud. 2009. *Menyelami Semangat Hukum Progresif; Terapi Paradigmatik Atas Lemahnya Penegakan Hukum Indonesia*, hlm 31. Yogyakarta: Antony Lib bekerjasama dengan LSHP.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy; Government Froms Perfomance in Thirty-Six Countries*, hlm 211. New Haven and London: Yale University.
- M.D., Mahfud. 1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, hlm 260. Yogyakarta: Gama Media.
- M.D., Mahfud. 2009. *Politik Hukum di Indonesia*, hlm 368. Jakarta: Rajawali Pers.
- Mackenzie, G. Calvin. 1986. *American Government: Politic and public policy*, hlm 120-137. New York: Random House New York.

- Manan, Bagir. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, hlm 137. Yogyakarta: Pusham UII.
- Marbun, S.F., dkk. 2001. *Dalam Dimensi-dimensi Hukum Administrasi Negara*, hlm 34. Yogyakarta: UII Press.
- Mas, Marwan. 2004. *Pengantar Ilmu Hukum*, hlm 129. Jakarta: Ghalia Indonesia..
- Mas'oe'd, Mochtar., & MacAndrews, Colin (ed). 1981. *Perbandingan Sistem Politik*, hlm 144. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Materay, Korneles. *Perbandingan Penerapan Asas Desentralisasi Dalam Politik Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Pemerintah Daerah Di Indonesia*, hlm 24-25.
- Merriam Jr., C.E. 2001. *History of the Theory of Sovereignty Since Rousseau*, hlm 7. Ontario: Batoche Books.
- Merriam Jr., C.E. 2001. *History of the Theory of Sovereignty Since Rousseau*, hlm 6. Ontario: Kitchener.
- Mulyosudarmo, Soewoto. 1997. *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara, ihlm 27*. Jakarta: Gramedia.
- Naipitupulu, Paimin., 2005. *Peran dan Pertanggungjawaban DPR; Kajian di DPRD Propinsi DKI Jakarta*, hlm 38. Bandung: Alumni.
- Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta. 2008. *Monograph on Politics and Government*, Vol. 2, No. 1 (1-122). Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM dan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah.
- Nugroho, Bambang Wahyu. *Upaya Meningkatkan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm 4. *Bahan Masukan Bagi Pimpinan DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta*, disampaikan melalui Sekretariat DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta. 2015.
- Plowden. 1816. *Commentaries or Reports of Edmund Plowden*. London.
- Praptomo. 2016. *Implementasi Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Dan Peraturan Bupati Di Kabupaten Kutai Kartanegara*, Jurnal Magister Ilmu Hukum, hlm 23-24. Malang: Universitas Brawijaya.
- Pumama, Edy. 2007. *Negara Kedaulatan Rakyat; Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*, hlm 83. Bandung: Nusa Media dan Imagine Press.

- R, Ibrahim. 2003. *Sistem Pengawasan Konstitusional Antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembaruan Undang-Undang Dasar*, hlm 131. Bandung: Program Doktor Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Unpad.; Mahmuzar. 2010. *Sistem Pemerintahan Indonesia; Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945*, hlm 71. Yogyakarta: Nusamedia..
- Rahardjo, Satjipto. 2006. *Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia, Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, hlm 9. Semarang: Pustaka Pelajar.
- Rohim, Nur. 2013. *Kedudukan Konstitusi Dalam Praktik Ketatanegaraan Saudi Arabia*, Jurnal Tahkim, Vol IX Nomor 2, hlm 95-111. Jakarta: Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta.
- Salim, Agus. 2006. *Teori dan Paradigma: Penelitian Sosial Buku Sumber Untuk Penelitian Kualitatif*, hlm 68-72. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Sanit, Arbi. 1985. *Perwakilan Politik di Indonesia*, hlm 46-52. Jakarta: Penerbit CV Rajawali.
- Salim, Amrullah. 1994. *Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945*, dalam Paulus Effendi Lotulung, Himpunan Makalah, hlm 127-128. Bandung: Citra Aditya Bhakti.
- Saragih, Bintan R. 1991. *Peran DPR GR Periode 1965-1971 Dalam Menegakkan Kehidupan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945*, hlm 41. Bandung: Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjajaran.
- Santoso, H.M. Agus. 2013. *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah Di Indonesia*, cetakan I, hlm 150-151. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sartori, Giovani. 1997. *Comparative Constitutional Engeenering An Inquiry Into Structure, Incentives and Outcomes (2nd ed)*, hlm 184. New York: New York University.
- Sinamo, Nomensen. 2010. *Hukum Administrasi Negara*, hlm 142. Jakarta: Jala Permata Aksara.
- Soemantri, Sri. 2003. Susunan dan Kedudukan DPD, Makalah dalam seminar, "*Kedudukan dan Peranan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*", hlm 2. Dilaksanakan Sekjen MPR RI dan UNDP di Yogyakarta, 24 Maret 2003.; Gaffar., Jenedjri M. dkk. 2003. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (ed)*, hlm 18. Jakarta: Sekjen MPR RI dan UNDP.
- Solossa, Jacobus Pervidya. *Otonomi Khusus Papua Mengangkat Martabat Rakyat Papuadi Dalam NKRI*, hlm 54. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

- Strong, C. F. 1966. *Modern Political Constitution; an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, hlm 194. London: Sidgwick & Jackson Limited.
- Subbagian Persidangan Sekretariat DPRD DIY. 2018. Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten. Dalam *Dokumen Laporan Panitia Khusus Bahan Acara Nomor 15 Tahun 2018 Pengawasan Perdais Nomor 1 Tahun 2017*. Yogyakarta: DPRD DIY.
- Subbagian Persidangan Sekretariat DPRD DIY. 2016. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tentang Pengawasan Atas Pelaksanaan Program/Kegiatan yang Didanai dengan Dana Keistimewaan. Dalam *Dokumen Bahan Acara Nomor 1 Tahun 2016*. Yogyakarta: DPRD DIY.
- Subbagian Persidangan Sekretariat DPRD DIY. 2017. Hasil Pengawasan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam *Dokumen Rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: DPRD DIY.
- Sunarno, Siswanto. 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, hlm 66. Jakarta: Sinar Grafika.
- Surachman, Winarno. 1973. *Data dan Teknik Research: Pengertian Metodologi Ilmiah*, hlm 27. Bandung: CV Tarsito.
- Suwarno, P.J. 1999. *Tata Negara Baru, Sistem Pemerintahan yang Demokratis dan Konstitusional*, hlm 50. Yogyakarta: Kanisius; Budiardjo, Miriam. 1979. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hlm 50. Jakarta: Penerbit Gramedia.
- Syafrudin, Ateng. 1994. *Kepala Daerah*, hlm 4. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Syaifudun. 2006. *Proses Pembentukan Undang-Undang, Studi tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di Era Reformasi*, hlm 153-154. Jakarta: Program Doktor Ilmu Hukum FH UI.
- Syarifin, Pipin., dan Jubaedah, Dedah. 2012. *Ilmu Perundang-undangan*, hlm 66. Bandung: Pustaka Setia.
- Thaib, Dahlan. 2001. DPRD dan Otonomi Daerah (Kajian Dari Sudut Pandang HTN), hlm 82 dalam *Jurnal, Millah Vol.1. Agustus*.
- Thaib, Dahlan. 2002. *Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konstitusional Perubahan ke Tiga UUD 1945*, hlm 9, Pidato Pengukuhan Dalam Jabatan Guru Besar Fakultas Hukum UII. Yogyakarta: UII.

Warsistiono, Sadu. 2001. *Etika Hubungan Legislatif-Eksekutif Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah*, diedit oleh Riyadi, Ondo., hlm 112. Bandung: Pusat Kajian Pemerintah STPDN.

Wijk, H.D. van., Konijnenbelt, Willem. 1995. *Hoofdstukken van Administratief Recht*, hlm 41. Vuga's Gravenhage.

World Bank. 1997. *World Development Report - The State Changing World* Washington DC. World Bank.

Laman Web

Dinas Pendidikan Provinsi Yogyakarta. Pendidikan. Melalui <http://www.pendidikan-diy.go.id>. 2009.

Humas DPRD DIY. Adukan oknum yang mengaku trah HB VII ke DPRD DIY. Melalui <https://www.dprd-diy.go.id/adukan-oknum-yang-mengaku-trah-hb-vii-ke-dprd-diy/>. 2016.

DPRD DIY. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Melalui <https://jdih.dprd-diy.go.id/?cat=8&file=57>. 2015.

Ismiyanto, Agung. Serapan Danais Capai 80 Persen. Melalui <https://jogja.tribunnews.com/2019/03/29/serapan-danais-capai-80-persen.2019>.

Pemerintah Provinsi Yogyakarta. Info Yogyakarta. Melalui <http://dppka.jogjaprov.go.id/document/infoyogyakarta.pdf>. 2019.

Permana, Sukma Indah. Warga Protes Pengkaplingan Sultan Ground oleh Trah Sultan HB VII. Melalui <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-3495401/warga-protes-pengkaplingan-sultan-ground-oleh-trah-sultan-hb-vii>. 2017.

Maharani, Shinta. BPS Ungkap Kesenjangan Ekonomi di Yogyakarta Tinggi. Melalui <https://nasional.tempo.co/read/727170/bps-ungkap-kesenjangan-ekonomi-di-yogyakarta-tinggi/full&view=ok>. 2015.

Wikipedia. Daerah Istimewa Yogyakarta. Melalui http://id.wikipedia.org/wiki/Daerah_Istimewa_Yogyakarta. 2019.

Produk Hukum

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, & DPRD (UU MD3)

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

