

**FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
TERHADAP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN
DI KABUPATEN BREBES**

Skripsi

**Diajukan untuk memenuhi sebagian persyaratan untuk memperoleh Gelar Sarjana
Strata Satu (S1) Ilmu Hukum Program Kekhususan Hukum Tata Negara
Universitas Islam Sultan Agung Semarang**



Oleh :

Adi Imam Wicaksono

03994821

**UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG SEMARANG
FAKULTAS HUKUM
SEMARANG
2004**

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi

**Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat
Daerah Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan
Di Kabupaten Brebes**

Diajukan oleh :

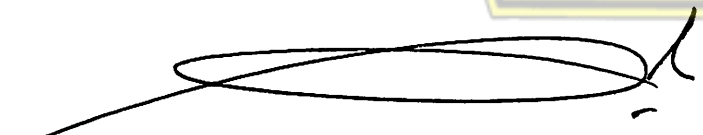
Adi Imam Wicaksono
03994821

Pada tanggal **Oktober 2004**

Telah diterima dan disahkan

Dekan Fakultas Hukum

Dosen Pembimbing



H. Gunarto SH. SE, AKT.M.Hum



Siti Rodhiyah Dwi IS SH. M.Hum

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi

**Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat
Daerah Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan
Di Kabupaten Brebes**

Oleh :

Adi Imam Wicaksono

03994821

Diterima dan disahkan :

Pada tanggal September 2004

Tim Penguji

Nama

Tanda tangan

1. Machfudz Ali SH.M.Si

Ketua

2. Widayati SH

Anggota

3. Siti Rodhiyah Dwi IS SH. M, Hum

Anggota

Mengetahui

Dekan


H. Gunarto, SH. SE. AKT, M. Hum

MOTTO

- Sesungguhnya Allah tidak memandang rupamu dan hartamu tapi Ia memandang hatimu dan amalmu (muslim)
- Siapa yang melapangkan satu kesusahan seorang muslim, Allah akan melapangkan satu kesusahannya pada hari kiamat nanti (Bukhori Muslim)
- Andai kata orang kafir mengetahui rahmat Allah atas manusia, tidak seorangpun berputus asa mendapatkan surganya (muslim)



Halaman Persembahan

Di persembahkan kepada :

1. Bapak H. Yusuf (alm) dan Ibunda Hj. Srimiyatun tercinta, terkasih dan tersayang
2. H. Iwan Hermawan, Heriyanto wibowo, Fauzan Nur Fazri, Sidul Saputera, Persaudaraan merupakan cinta yang sesungguhnya cinta.



Kata Pengantar

Puji syukur kami kepada Tuhan Yang Maha Esa, Rab Segala Alam sehingga dapat terselesaikan Laporan Akhir (skripsi) ini. Skripsi yang berjudul “Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Penyelenggaraan Pemerintah Di Kabupaten Brebes” merupakan salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program pendidikan Strata Satu (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

Mengingat keterbatasan pengetahuan dan pengalaman penulis hingga dalam penyusunan skripsi ini tidak sedikit bantuan dari berbagai pihak. Dengan penuh kerendahan hati dan rasa hormat. Penulis menghaturkan terima kasih yang tidak terhingga kepada :

1. Bapak Dr. dr. H.M Rofiq Anwar, SP.PA, selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang
2. Bapak Gunarto SH. SE akt, M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang
3. Ibu Siti Rodhiyah Dwi I.S, M.H, selaku Dosen Pembimbing yang banyak meluangkan waktu, pikiran, tenaga dan kesabaran
4. Bapak Soeyono, SH.selaku wali studi yang telah banyak membantu menyelesaikan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang
5. Bapak Bupati Kabupaten Brebes yang telah memberikan ijin penelitian
6. Kepala Badan KESBANGTIBLINMAS Kabupaten Brebes yang telah memberikan ijin penelitian
7. Kepala BAPPEDA Kabupaten Brebes yang telah memberikan ijin penelitian
8. Ketua Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Brebes beserta jajarannya yang banyak membantu penulis selama penelitian baik berupa pemberian informasi maupun bentuk data-data
9. Kepala Bagian H.O.K Kabupaten Brebes yang telah banyak membantu selama penelitian

10. Keluarga besar ibu Muslihatun yang telah memberikan tempat tinggal selama menuntut ilmu di Semarang.
11. Teman-teman terbaikku di Fakultas Hukum '99 : Fatur, Ali Mahmudi, Dwi S., Agus (alm), Moch Gozhali, Agus Gozhali, Erin, Mbak Wulan, Deni A., Astri, Dewi, Eva, Evi, Dora.
12. Teman-teman di Marga Mus : Mr. Eko (Bronto), Mr. Oedien, Djoko, Heri, Luthfi, Oedin, cml, Aris, Hamim, Waffa, Afif S., Yudho, Ronni.
13. Untuk G 4518 TG yang telah menghantarkanku selama menyelesaikan pendidikan di Semarang.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan skripsi ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu kalau ada hal-hal yang kurang berkenan, kami mohon maaf dan harapan kami semoga laporan ini memberikan manfaat bagi kita semua.

Semoga Allah SWT membalas budi baik dan semua yang telah diberikan oleh semua pihak demi kelancaran penyusunan skripsi ini.

Semarang, September 2004

Penulis



DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Halaman Motto	iii
Halaman Persembahan	iv
Kata Pengantar	v
Daftar Isi	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	7
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	8
D. Metode Penelitian	9
E. Sistematika Penulisan	11
BAB II LANDASAN TEORI	14
A. Pengertian Badan Legislatif	14
B. Peranan DPRD Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah ...	23
C. Hakekat Otonomi	36
1. Dasar Konstitusional Otonomi Daerah	36
2. Otonomi Daerah Kemerdekaan	39
3. Sistem Otonomi	47

D. Pengaturan Tata Pemerintahan Daerah Berdasarkan	
Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999	51
1. Sistem Otonomi	55
2. Pembagian Kewenangan	59
3. Susunan Pemerintahan Daerah	62
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	67
A. Gambaran Umum Pemerintahan Daerah Kabupaten Brebes	67
1. Sejarah Kabupaten Brebes	67
1.a Lahirnya Kabupaten Brebes	67
1.b Asal Muasal Nama Brebes	70
2. Kondisi Sosial Budaya	73
3. Susunan Pemerintahan Daerah Kabupaten Brebes	76
B. DPRD Dalam Menjalankan Mekanisme Pengawasan	83
1. Hubungan DPRD dengan Pemerintahan Daerah Di	
Kabupaten Brebes	83
2. Mekanisme (Prosedur) Pengawasan Dewan Perwakilan	
Rakyat Daerah terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan	
Daerah	86
C. Hambatan DPRD dalam Melaksanakan Fungsi Pengawasan	
terhadap Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.....	127
D. Solusi Penyelesaian atas Pelaksanaan Pengawasan yang	
dilakukan oleh DPRD.....	128

BAB IV	PENUTUP.....	130
A.	Kesimpulan.....	130
B.	Saran.....	138

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN



BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Sepanjang 30 tahun dibawah kekuasaan Orde Baru, Pemerintahan Indonesia berkembang ke arah yang makin berciri sentralistik dan otokratik. Kedua ciri itu saling memperkuat satu sama lain dan mengurangi kebebasan masyarakat untuk mengaktualisasikan diri. Sejak Presiden Soeharto mengundurkan diri pada Mei 1998, Indonesia mengalami berbagai tekanan dari berbagai kelompok masyarakat untuk melakukan demokratisasi setiap bidang kehidupan. Suasana demokrasi kemudian juga melahirkan tekanan kepada pemerintah pusat untuk mendesentralisasikan lebih banyak kewenangan dan tanggung jawab pemerintahan kepada daerah.

Perkembangan sistem ketatanegaraan telah terjadi perubahan secara gradual yang dilaksanakan secara bertahap menyangkut segi-segi substansi pada tatanan struktural dan fungsional yang diharapkan dapat membawa Bangsa Indonesia bergeser menuju kearah kehidupan yang lebih baik disegala bidang kehidupan. Sebagai titik tolak dari reformasi yang ada telah terjadi dimana perubahan tersebut berlangsung secara gradual dan tetap berada dalam koridor konstitusi, langkah awal yang dilakukan ialah menetapkan landasan hukum yang kuat sebagai dasar pelaksanaan secara operasional. Diberbagai bidang politik dan pemerintahan telah diundangkan Undang-undang nomor 31 tahun 2002, tentang

Partai Politik, Undang-undang nomor 12 tahun 2003, tentang Pemilihan Umum. Undang-undang nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD, Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Dari perubahan di atas, pemerintah dalam negara demokratis dibentuk untuk menciptakan kesejahteraan rakyat. Pemerintah sebagai penyelenggaraan dalam mencapai tujuan publik, oleh karena itu diperlukan adanya *public answering* (pengawasan publik) secara transparan dan memadai sesuai tugas pokoknya sebagai pertanggung jawaban pelaksanaan selaku penyelenggaraan negara atas kemauan rakyat. Rakyat adalah kelompok mayoritas warga negara yang mempunyai hak untuk menuntut pertanggungjawaban atas dasar kedaulatan yang dimiliki. Dengan demikian para pemegang kekuasaan tidak hanya dituntut untuk melaksanakan kewajibannya, tetapi juga membuat laporan atas pelaksanaan apa yang menjadi tanggung jawabnya.

Pembangunan Daerah sebagai bagian internal dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagai subsistem pemerintahan negara dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak dapat dilepaskan dari penggunaan asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dalam Undang-undang nomor 22 tahun 1999 hal ini dinyatakan dengan jelas dalam Pasal 1 huruf e, f, g yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, asas tugas pembantuan.

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka negara Kesatuan Republik Indonesia. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah. Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada Daerah dan Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.

Dalam asas penyelenggaraan pemerintah tersebut yang diberlakukan dewasa ini terkandung visi yang dirumuskan dalam tiga ruang lingkup interaksi yang utama. Politik, ekonomi dan sosial budaya. Ketiga hal tersebut ditujukan agar pemerintahan yang ada lebih berpihak pada rakyat. Sesuai dengan asas *government of the people by the people and for the people*, maka warga negara itu mesti sanggup dan mau turut serta menegakkan pemerintahannya.¹⁾

Kebijakan desentralisasi Undang-undang nomor 22 tahun 1999 mendudukan lembaga legislatif didalam posisi yang tidak hanya strategis dan

¹⁾ M. Hutauruk, *Tentang dan Sekitar Ham dan Warga Negaranya*, Erlangga, Jakarta, 1982, hal. 25

penting. Melainkan juga posisi sentral yang amat menentukan bagi keberlanjutan dan kelangsungan pemerintahan daerah DPRD terdiri atas para wakil partai politik yang memperoleh kedudukan dan legitimasi politik lewat pemilihan umum, bersama-sama dengan anggota legislatif pusat (DPR).

DPRD sebagai badan legislatif daerah menduduki posisi sentral dalam proses politik lokal, baik dalam rekrutmen dan pemberhentian kepala daerah maupun dalam menetapkan kebijakan publik. Pada level daerah idealisasi kedudukan dan peran lembaga legislatif, antara lain termaktub dalam UU nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Format yang sedikit banyak telah memfasilitasi keinginan-keinginan, perubahan ke arah efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya daerah peningkatan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat, serta mendorong demokratisasi proses pembangunan daerah, keinginan-keinginan itu menjadi misi dan sekaligus parameter berhasil tidaknya pelaksanaan otonomi daerah. Dalam konteks ini, DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Bahkan, secara politis, berkedudukan lebih tinggi dari Kepala Daerah, karena salah satu hak DPRD adalah meminta pertanggung jawaban Kepala Daerah. Ditambah lagi, DPRD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah.

Berhal demikian, telah ada upaya normatif untuk melakukan reposisi dan refungsionalisasi hubungan antara DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dengan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah jika dalam periode

sebelumnya, UU no 5 tahun 1974 menetapkan Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah dan DPRD, maka pada UU no 22 tahun 1999 Pemerintah Daerah hanya terdiri atas Kepala Daerah hanya terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya. Dari hubungan DPRD dan Pemerintah Daerah itu membawa implikasi politik yang sangat dalam. Sebab, ketika DPRD masih menjadi bagian dari Pemerintah Daerah, peran yang dijalankan lebih banyak sebagai juru bicara eksekutif ataupun juru bicara departemen. Peran sebagai wakil rakyat seharusnya melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja Pemerintah Daerah, tidak bisa optimal dilakukan, karena DPRD menjadi bagian dari Pemerintah Daerah yang diawasi.

Setelah kedudukan DPRD terpisah dari Pemerintah Daerah, tentu diharapkan bisa lebih optimal berperan menjalankan fungsi pengawasan, karena DPRD tidak lagi berarti mengawasi diri sendiri. Melainkan mengawasi kinerja orang lain yaitu pemerintahan daerah. Dengan kewenangan dan hak-hak sebagaimana diatur pasal 18, 19, 20 dan 21 Undang-undang nomor 22 tahun 1999 menjanjikan DPRD sebagai lembaga maupun individu para anggota dapat berbuat banyak. Sudah barang tentu, demi menjaga dan memelihara hubungan kemitraan antara DPRD dengan Badan Eksekutif Daerah, masing-masing pihak harus menghormati dan tidak mencampuri urusan ataupun rumah tangga pihak lain. Untuk alasan inilah diskripsi tentang batas-batas kewenangan yang jelas dan tegas diantara Badan Eksekutif Daerah sebagai pelaksana dari otonomi daerah dan Badan Legislatif Daerah melaksanakan fungsi pengawasan yang

memungkinkan pengoptimalan perwujudan harapan rakyat. masyarakat sendiri dapat lebih diberdayakan dengan membentuk masyarakat mandiri daerah yang beranggotakan : para tokoh masyarakat, pemuka adat, para pakar dari perguruan tinggi, mahasiswa dan pemuda untuk melakukan kontrol terhadap partai politik, DPRD, dan eksekutif serta kepada rakyat itu sendiri. Menurut Sri Djohar Winarli (2003: 123) tidak banyak daerah baik pemerintah maupun masyarakat sendiri yang menyadari bahwa sesungguhnya di daerah telah lahir *civil society* yang merupakan kekuatan besar sebagai kontrol terhadap eksekutif, legislatif, partai politik dan masyarakat itu sendiri.²⁾

Kesanggupan dan kemampuan lembaga legislatif dalam menjalankan fungsi-fungsi yang ada akan menentukan citra legislatif dimata rakyatnya. Yang pada gilirannya sangat mempengaruhi agenda politik dan dinamika politik yang berkembang diluar lembaga legislatif. Dengan kata lain, wibawa dan basis dukungan rakyat terhadap badan legislatif akan menguat bila fungsi legislatif optimal dijalankan. Sebaliknya, wibawa dan basis dukungan rakyat terhadap badan legislatif akan merosot bila legislatif tak optimal menjalankan fungsinya.

Badan Legislatif Daerah dan atau para anggota DPRD kiranya layak diharapkan berperan sebagai agen-agen pembaharu. Mereka, perorangan maupun kelembagaan dengan segenap kewenangan yang dimiliki dan dijamin oleh UU

²⁾ Abdul Gaffar Karim, dkk, 2003, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Fisipol UGM, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 123

dapat menjadi kekuatan “Pemberadab” atau sebaliknya “Pembiadab” bangsa. Artinya, Badan Legislatif bisa menjadi kekuatan utama yang mendorong pembentukan peradaban tata kelola pemerintahan sehingga menjadi baik.

Berangkat dari hal-hal tersebut di atas itulah penulis terdorong untuk membicarakan lebih lanjut dalam suatu skripsi yang berjudul “FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH TERHADAP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI KABUPATEN BREBES”.

B. PERUMUSAN MASALAH

Menyadari akan keterbatasan kemampuan penulis, maka dalam skripsi ini penulis hendak membatasi pembahasannya pada hal-hal yang berhubungan dengan pokok permasalahan.

Untuk memberi arah dan landasan bagi penelaahan masalah yang hendak dibahas dalam skripsi ini, maka penulis akan merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah prosedur pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Brebes oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)?
2. Hal-hal apa yang menjadi hambatan pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap Pemerintah Daerah di Kabupaten Brebes serta bagaimana solusi, penyelesaian atas pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

1. Tujuan Objektif

Tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui bagaimana prosedur pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Brebes oleh DPRD.
- b. Untuk mengetahui hal-hal apa saja yang menjadi hambatan pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap Pemerintah Daerah.
- c. Untuk mengetahui solusi, penyelesaian atas pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

2. Tujuan Subjektif

Kegunaan dari penelitian ini adalah :

- a. Untuk memberikan sumbangan ilmu pengetahuan dalam bidang Hukum Tata Negara (HTN) khususnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selaku Pengawas Pemerintahan Daerah.
- b. Untuk melatih dan menyimpulkan data informasi, mengelola dan menganalisa kemudian menyimpulkan atau mencari jalan pemecahannya.
- c. Untuk memperoleh Gelar Sarjana Hukum Strata Satu dalam bidang Ilmu Hukum khususnya Hukum Tata Negara (HTN) di Fakultas Hukum Unissula.

D. METODE PENELITIAN

Di dalam suatu penelitian tidak akan tercapai tanpa ditunjang oleh suatu metode yang tepat dan benar dalam suatu penelitian. Dalam penelitian ini penulis menggunakan berbagai metode antara lain menyangkut metode pendekatan, spesifikasi penelitian, sumber data, metode pengumpulan bahan hukum dan analisa penelitian.

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu suatu penelitian yang menekankan pada ilmu hukum, akan tetapi berusaha menelaah sumber daya sekunder melalui dokumen-dokumen dan peraturan perundang-undangan. Pendekatan yuridis maksudnya adalah pendekatan yang didasarkan pada sektor-sektor peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan masalah yang diteliti. Sedangkan pendekatan normatif adalah penelitian yang bertujuan untuk memperjelas keadaan sesungguhnya terhadap : a). asas hukum, b). sistematika hukum, c). sejarah hukum, d). perbandingan hukum.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah diskriptif analisis, dikatakan diskriptif karena dalam penelitian ini diharapkan dapat diperoleh gambaran yang jelas, rinci dan sistematis sedangkan dikatakan analisis karena data yang diperoleh akan dianalisis untuk pemecahan terhadap permasalahan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

3. Sumber Bahan Hukum dan Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan penelitian adalah :

a. Sumber Bahan Hukum Primer :

Sumber bahan hukum primer adalah bahan hukum yang menjadi sumber utama penelitian melalui dokumen-dokumen dan peraturan perundang-undangan :

- Undang-undang Dasar 1945 Amandemen IV (keempat).
- Undang-undang nomor 22 tahun 1999.
- Peraturan Pemerintah nomor 108 tahun 2000.
- Peraturan Pemerintah nomor 20 tahun 2001.
- Keputusan Presiden nomor 74 tahun 2001.

b. Sumber Bahan Hukum Sekunder :

Sumber bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang dijadikan sumber pendukung bahan primer yang diperoleh dari hasil penelitian, wawancara dengan pejabat terkait di Kabupaten Brebes.

a. Metode Pengumpulan Bahan Hukum Primer

Diperoleh dengan cara mengumpulkan dari peraturan-peraturan, buku literatur, makalah.

b. Metode Pengumpulan Bahan Hukum Sekunder

Dengan cara mendapatkan penelitian langsung kepada obyeknya.

Cara-cara mendapatkan data-datanya :

- Wawancara dengan pejabat-pejabat terkait yang ditunjang dengan artikel dan dokumen-dokumen resmi di Kabupaten Brebes.

4. Populasi

Populasi atau universe adalah seluruh obyek atau seluruh gejala atau seluruh kejadian atau seluruh unit yang diteliti. Karena populasi biasanya sangat besar dan sangat luas, maka seringkali tidak mungkin untuk meneliti seluruh populasi itu sehingga cukup diambil sebagian saja untuk diteliti sebagai sampel. Dalam penelitian ini sebagai sampelnya adalah pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

5. Metode Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang digunakan adalah normative kualitatif. Normatif karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif, sedangkan kualitatif adalah analisis data yang bertolak pada usaha-usaha penemuan asas-asas dan informasi-informasi dari respon.

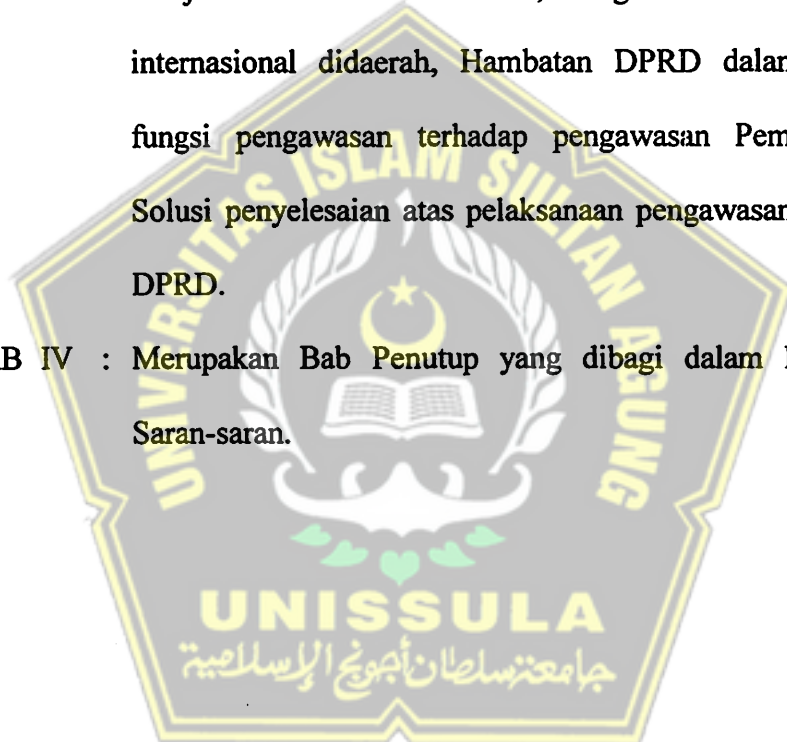
E. SISTEMATIKA PENULISAN

Dalam skripsi ini penulis memberikan gambaran yang nyata sehingga tersusun dengan baik dan benar. Berikut ini sistematika penulisan yang disusun dengan urutan sebagai berikut :

- BAB I** : Merupakan Bab Pendahuluan yang berisi tentang : Latar Belakang, Perumusan Masalah, Tujuan dan Kegunaan Penelitian, Metode Penelitian dan Sistematika Penelitian.
- BAB II** : Merupakan Bab yang berisi Landasan Teori, dalam bab ini yang dibahas : Pengertian Badan Legislatif yang didibagi dalam Sub Bagian, Badan Legislatif Tingkat Pusat, Badan Legislatif Tingkat Propinsi, Badan Legislatif Tingkat Kabupaten/Kota, Peranan DPRD dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Hakekat Otonomi Daerah yang dibagi dalam Sub Bagian Dasar-dasar Konstitusional Otonomi Daerah, Otonomi Masa Kemerdekaan, Sistem Otonomi Daerah, Pengaturan Tata Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 yang dibagi dalam Sub Bagian Sistem Otonomi, Pembagian Keuangan, Susunan Pemerintahan Daerah.
- BAB III** : Merupakan Bab yang berisi tentang Hasil Penelitian dan Pembahasan dalam bab ini yang dibahas; Gambaran Umum Pemerintahan Daerah Kabupaten Brebes yang dibagi dalam Sub Bagian, Sejarah Kabupaten Brebes, Kondisi Sosial Budaya, Susunan Pemerintahan Daerah Kabupaten Brebes, DPRD dalam menjelaskan mekanisme pengawasan terhadap Pemerintahan Daerah di Kabupaten Brebes yang dibagi menjadi Sub Bagian Hubungan DPRD dengan Pemerintahan Daerah di Kabupaten

Brebes, Mekanisme (prosedur) Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap penyelenggaraan pemerintahan Daerah, yang dibagi menjadi Sub Bagian Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan, Pelaksanaan Pengawasan Keputusan Gubernur Kepala Daerah dan Bupati, Pengawasan terhadap pelaksanaan APBD, Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah, Pengawasan terhadap kerjasama internasional di daerah, Hambatan DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pengawasan Pemerintah Daerah, Solusi penyelesaian atas pelaksanaan pengawasan yang dilakukan DPRD.

BAB IV : Merupakan Bab Penutup yang dibagi dalam Kesimpulan dan Saran-saran.



BAB II

LANDASAN TEORI

A. Pengertian Badan Legislatif

Pengertian badan legislatif adalah lembaga yang ditetapkan membuat peraturan perundang-undangan ³⁾ Nama umum yang dipakai dimana-mana ialah “Parliament” atau “Parlement”, yang berarti suatu tempat dimana orang-orang berbicara. Ini dapat dihubungkan dengan hal, bahwa disitu para wakil rakyat berkesempatan untuk berbicara seluas-luasnya, dan dari suara-suara yang dikeluarkan oleh para pembicara itu dapatlah diketahui apa yang dikehendaki oleh rakyat banyak. Di Indonesia disebut dengan DPR RI (Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia) untuk tingkat pusat dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) untuk tingkat daerah baik untuk propinsi maupun kabupaten/kota.

Badan legislatif ini yang beranggotakan wakil-wakil dari rakyat, harus dipilih oleh rakyat itu sendiri dan harus sejauh mungkin mencerminkan pengemban gagasan-gagasan yang hidup ditengah rakyat seluruhnya.⁴⁾ Pencerminan ini dapat juga berupa jumlah sebanyak mungkin dari para anggota parlemen. Kalau jumlah ini terlalu banyak, maka ada keberatan-keberatan praktis, yaitu kesatu : sukar untuk mengambil keputusan sedang pembentukan undang-

³⁾ Inu Kencana Syafie, 1994, *Ilmu Pemerintahan*, CV Mandar Maju, Bandung, 210.

⁴⁾ Wirjono Prodjodikoro, 1981, *Azas-azas Ilmu Negara dan Politik*, PT Eresco, Bandung-Jakarta, 67.

undang tidak boleh lambat, agar peraturan yang terkandung didalamnya dapat lebih mendekati perkembangan jaman, kedua : biaya untuk mendatangkan begitu banyak orang-orang dari pelosok-pelosok wilayah negara, tidak akan sedikit dan tidak seimbang dengan kemanfaatan mengumpulkan orang-orang itu.

Badan legislatif merupakan lembaga yang representatif karena lembaga legislatif merupakan badan pembentuk undang-undang dan anggota-anggotanya dianggap mewakili aspirasi rakyat, menurut teori yang berlaku maka rakyat yang berdaulat atau kedaulatan ada ditangan rakyat. Rakyat yang berdaulat ini dianggap merumuskan kemauan rakyat, badan legislatif dianggap merumuskan kemauan rakyat atau kemauan umum ini dengan jalan menentukan kebijakan umum yang mengikat seluruh rakyat yang disebut undang-undang. Dalam sistem ini kedudukan badan legislatif diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan SUSDUK MPR, DPR, DPD dan DPRD. Badan legislatif ada tiga tingkatan yaitu :

2. Badan Legislatif Tingkat Pusat (DPR)

- a. DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum.
- b. Anggota DPR berjumlah 550 orang.
- c. Keanggotaan DPR diresmikan dengan keputusan Presiden.
- d. Anggota DPR berdomisili di ibukota negara Republik Indonesia.
- e. Masa jabatan anggota DPR adalah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji.

2. Badan Legislatif Tingkat Propinsi (DPRD Propinsi)

- a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, selanjutnya disebut DPRD Propinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum.
- b. Anggota DPRD Propinsi diresmikan dengan keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden.
- c. Anggota DPRD Propinsi berjumlah sekurang-kurangnya 35 orang dan sebanyak-banyaknya 100 orang.
- d. Anggota DPRD Propinsi berdomisili di ibukota Propinsi yang bersangkutan.
- e. Masa jabatan anggota DPRD Propinsi adalah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPRD Propinsi yang baru mengucapkan sumpah/janji.

3. Badan Legislatif Tingkat Kabupaten/Kota

- a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, selanjutnya disebut DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum.
- b. Anggota DPRD Kabupaten/Kota berjumlah sekurang-kurangnya 20 orang dan sebanyak-banyaknya 40 orang.
- c. Keanggotaan DPRD Kabupaten/Kota diresmikan dengan keputusan gubernur atas nama Presiden.

- d. Anggota DPRD Kabupaten/Kota berdomisili di Kabupaten/Kota yang bersangkutan.
- e. Masa jabatan anggota DPRD Kabupaten/Kota adalah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPRD Kabupaten/Kota yang baru mengucapkan sumpah/janji.

Untuk menjamin pelaksanaan tugas-tugasnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut diberi berbagai hak dan kewajiban oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Hak-hak DPRD diatur dalam pasal 19 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai berikut :

1. Meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota.
2. Meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah.
3. Mengadakan penyelidikan.
4. Mengadakan perubahan atas rancangan Peraturan Daerah.
5. Mengajukan pernyataan pendapat.
6. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah.
7. Menentukan Anggaran Belanja DPRD.
8. Menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Sedangkan kewajiban-kewajiban DPRD didalam pasal 22 adalah sebagai berikut :

1. Mempertahankan dan memelihara keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia.

2. Mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, serta mentaati segala peraturan perundang-undangan.
3. Membina demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
4. Meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi.
5. Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaian.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana halnya dengan undang-undang sebelumnya memberikan hak-hak yang cukup luas kepada DPRD. Semuanya berpulang kepada DPRD yang bersangkutan untuk menggunakan haknya semaksimal mungkin untuk menyampaikan dan membawakan aspirasi rakyat yang diwakilinya. Salah satu hak yang sangat baru buat DPRD adalah “Hak untuk meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota”. Hak ini merupakan hal yang secara khusus diperkenalkan oleh Undang-undang nomor 22 tahun 1999 yang tidak ditemui pada undang-undang sebelumnya. Kalau kita mengkaji lebih lanjut Undang-undang nomor 22 tahun 1999, maka kita akan menemukan sejumlah hal yang sangat menonjol yang menyangkut kedudukan dan kewenangan DPRD, dan hal itu jelas merupakan sebuah inovasi baru dari Undang-undang nomor 22 tahun 1999. Ciri pembaharuan dari Undang-undang tersebut antara lain :

Pertama fraksi bukan lagi merupakan alat kelengkapan DPRD dalam Pasal 17 ayat 3 menyebutkan “DPRD membentuk fraksi-fraksi yang bukan merupakan alat kelengkapan DPRD. Yang hanya menjadi alat kelengkapan DPRD adalah pimpinan, komisi-komisi, dan panitia-panitia. Implikasi dari kenyataan ini adalah beban dari Pemerintah Daerah dapat berkurang, paling tidak daerah tidak perlu lagi menyediakan sarana, fasilitas, dan gaji yang secara khusus disediakan buat ketua dan sekretaris fraksi. Fraksi adalah pengelompokan anggota DPRD yang terdiri dari kekuatan sosial politik, dan mencerminkan susunan golongan dalam masyarakat. Memang sebenarnya dimanapun, fraksi bukan merupakan alat kepanjangan tangan dari partai masing-masing, fraksi diperlukan oleh partai agar anggota dewan yang berasal dari partai mempunyai tingkat kedisiplinan partai di lembaga perwakilan rakyat, dan disamping itu agar anggota fraksi tersebut menempuh langkah yang berbeda sama sekali dengan kebijakan partai.

Kedua, *contempt of parliament*. Untuk pertama kalinya DPRD dapat memaksa seorang pejabat negara, atau pejabat pemerintahan, atau bahkan warga negara kebanyakan untuk memberikan keterangan diharapan DPRD, kalau memang lembaga tersebut merasa memang memerlukan keterangan atau informasi dari pejabat ataupun warga masyarakat menolak memberikan keterangan. Sementara keterangan tersebut sangat diperlukan oleh DPRD dalam rangka pelaksanaan tugasnya, maka pejabat ataupun warga negara tersebut dapat dikenakan ancaman yang disebut *contempt of parliament*. Dan kalau hal itu sampai terjadi maka yang bersangkutan akan dapat dikenakan sanksi hukum.

Pasal 20 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengatur tentang masalah itu dengan menarik sekali. Didalam pasal tersebut dinyatakan bahwa :

(1) DPRD dalam melaksanakan tugasnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintahan, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan, dan pembangunan. “didalam ayat (2) dinyatakan pula tentang sanksi bagi mereka yang menolak untuk memberikan keterangan”. Pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat yang menolak pemeritahan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun karena merendahkan martabat dan kehormatan DPRD.

Ketiga, DPRD dapat menolak pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, Walikota. Hal ini juga merupakan sesuatu yang dapat dikatakan baru dan bagian dari misi reformasi dari undang-undang ini. Dapat pula kita katakan bahwa dengan klausul ini maka kedudukan DPRD menjadi sangat kuat. Dalam menjalankan tugasnya kepala daerah wajib menyampaikan laporan atas kegiatan penyelenggaraan pemerintahan di wilayahnya kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Untuk Bupati dan Walikota laporan tersebut tembusannya juga wajib disampaikan kepada Gubernur yang menjadi disampaikan kepada Gubernur yang menjadi kepala Daerah Propinsi. Laporan tersebut wajib disampaikan setahun sekali kepada Presiden, dalam Pasal 44 ayat (3) dinyatakan “Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan tebusan kepada

Gubernur bagi Kepala Daerah Kabupaten dan Kepala Daerah Kota sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun, atau jika dipandang perlu oleh Kepala Daerah atau apabila diminta oleh Presiden”.

Tetapi kalau kepada Presiden, Kepala Daerah “wajib” memberikan “laporan” tahunan kegiatannya kepada DPRD, Kepala Daerah “wajib” memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun “wajib” pula menyampaikan laporan pertanggungjawaban atas permintaan DPRD yang menyangkut hal-hal tertentu. Bahkan DPRD dapat menolak laporan pertanggungjawaban dari Kepala Daerah, baik yang menyangkut pertanggungjawaban penggunaan keuangan ataupun pertanggungjawaban atas kebijaksanaan yang ditempuh oleh Kepala Daerah.

Keempat, DPRD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah kepada Presiden. Bagaimana kalau laporan pertanggungjawaban yang disampaikan oleh Kepala Daerah ditolak oleh DPRD? Kalau hal itu sampai terjadi, maka langkah pertama yang harus ditempuh adalah Kepala Daerah harus melengkapi dan/atau menyempurnakannya dalam jangka waktu paling lama tiga puluh hari, kalau hal itu sudah dilaksanakan maka harus segera menyampaikan kembali kepada DPRD. Tetapi jika sampai dua kali laporan pertanggungjawaban tersebut ditolak oleh DPRD, maka DPRD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah yang bersangkutan kepada Presiden. Jika hal itu benar-benar terjadi maka terserah kepada Presiden untuk menilai dan menentukan sikap atas

pertanggungjawaban Kepala Daerah tersebut. Untuk lebih jelasnya, dapat kita lihat dalam Pasal 46 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut :⁵⁾

- (1) Kepala Daerah yang ditolak pertanggungjawabannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45, baik pertanggungjawaban kebijakan pemerintahan maupun pertanggungjawaban keuangan, harus melengkapi dan/atau menyempurnakan dalam jangka waktu paling lama tiga puluh hari.
- (2) Kepala Daerah yang sudah melengkapi dan/atau menyempurnakan kembali kepada DPRD, sebagaimana dimaksud pada ayat (1)
- (3) Bagi Kepala Daerah yang pertanggungjawabannya ditolak untuk kedua kalinya, DPRD dapat mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden
- (4) Tata cara sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ditetapkan oleh pemerintah.

Sekalipun implikasinya akan sangat luas, tetapi klausul ini jelas sangat memperkuat kedudukan, fungsi dan kewenangan DPRD, apalagi karena DPRD diberi hak untuk memberikan semacam “mosi tidak percaya” kalau sampai dua kali menolak pertanggungjawaban Kepala Daerah. Namun, agar DPRD tidak akan dengan semena-mena menyalahgunakan hak dan wewenang yang diberikan oleh undang-undang, maka Presiden yang harus memberikan kata akhir tentang

⁵⁾ Syaulcani, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, 2003, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 194.

penolakan pertanggungjawaban dari Kepala Daerah. Jadi, Presiden kedudukannya sebagai penengah atau wasit jika terjadi konflik antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif di daerah.

B. Peranan DPRD Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Peranan DPRD diartikan sebagai aktifitas yang dilakukan oleh berbagai unsur DPR seperti anggota, pimpinan, fraksi, komisi, dan badan kelengkapan DPR secara bersama-sama atau sendiri-sendiri yang dilakukan dalam rangka melaksanakan fungsi perwakilan. Perundang-undangan dan pengawasan merupakan peranan lembaga ini, melalui fraksi perwakilan tersebut DPR membuat kebijakan atas nama anggota masyarakat yang secara keseluruhan terwakili dalam lembaga tersebut. Dalam hal ini DPR bertindak sebagai pelindung kepentingan dan pengatur. Tentu saja DPR bersama Presiden merupakan lembaga-lembaga yang dapat bertindak atas nama rakyat atau anggota masyarakat.⁶⁾

Peran DPRD di sisi pemerintahan daerah adalah suatu perubahan fundamental dibidang sistem yang berlaku sebaliknya adalah dipisahkan dari lembaga eksekutif yaitu Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah yang kemudian disebut Pemerintahan Daerah dan lembaga legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang luas nyata dan bertanggung jawab kepada publik yang meliputi aspek pelayanan,

⁶⁾ Arbi Sanit, 1985. *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta, hal. 252.

perlindungan dan pemberdayaan masyarakat. Sedangkan kepada DPRD diberikan fungsi-fungsi legislatif, anggaran dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas kepala daerah. Dengan pemisahan ini pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah dan institusi politik diharapkan dapat berlangsung secara transparan dan akuntabel.⁷⁾

DPRD adalah instrumen demokrasi untuk mewujudkan kedaulatan rakyat di daerah. Dengan demikian kehadiran demokrasi merupakan prasyarat untuk memfungsikan DPRD sebagaimana mestinya. Kehadiran demokrasi tidak sekedar diukur oleh keberadaan pranata demokrasi, keberadaan badan perwakilan. Pemilihan umum bukanlah jaminan kehadiran demokrasi. Demokrasi adalah juga mekanisme. Bahkan tidak berlebihan apabila disebutkan, mekanisme yang demokratis merupakan penentu untuk mengukur kehadiran demokrasi yang riil baik dalam kehidupan negara atau pemerintahan maupun kehidupan masyarakat pada umumnya. Untuk menjamin agar semua perangkat politik seperti DPRD dan kehidupan kemasyarakatan berdaya, perlu pemulihan demokrasi. Demokrasi tidak mungkin tumbuh dalam suatu masyarakat yang penakut. Demokrasi selamanya membutuhkan orang-orang berani selain terampil, cakap, dan arif, maka pada masa-masa yang akan datang partisipasi rakyat akan sangat meluas dalam menentukan pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan dan perlindungan kepada rakyat di daerah.

⁷⁾ Dahlan Tharib, S.H. 2000. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD '45*, Libertus, Yogyakarta, hal. 16

Salah satu implikasi dari Undang-undang nomor 22 tahun 1999 yang baru ini adalah menyangkut hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif di Daerah, yang peluangnya untuk menjamin sangat dinamis tinggi sekali. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menyatakan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Klausal ini jelas menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam posisi yang lebih rendah dari Bupati di Kabupaten, dan walikota di kota, karena ketiga pejabat yang disebut terakhir ini merupakan aparat pemerintahan pusat yang ada di daerah dalam rangka penyelenggaraan sistem dekonsentrasi. Sebagai pejabat pemerintah pusat di daerah mereka dapat dengan melakukan veto atas nama Presiden.

Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999 memberikan tempat yang berbeda antara legislatif dan lembaga eksekutif. Di dalam Pasal 14 ayat (1) dinyatakan bahwa “Di daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah” sementara itu yang dimaksudkan dengan Pemerintah Daerah adalah hanya “Kepala Daerah beserta perangkat Daerah lainnya”. Dan yang perlu kita catat adalah kedudukan diantara kedua lembaga tersebut bersifat sejajar dan menjadi mitra, kalau ini dikatakan sebagai ide demokrasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, maka kita dapat melihat misi demokrasi yang diemban oleh Undang-undang Otonomi Daerah.

Kalau kita bandingkan dengan pengalaman penyelenggaraan pemerintahan pada masa sekarang dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun

1974, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menempati posisi yang sangat kuat dan setara dengan kekuasaan eksekutif, akan tetapi ada perbedaan-perbedaan yang sangat menonjol dibandingkan dengan DPRD seperti sekarang ini. DPRD telah dibekali dengan sejumlah hak yang tentu saja kalau dijalankan dengan baik akan mengakibatkan lembaga tersebut akan mampu memainkan peranan yang sangat kuat dalam menciptakan “*checks and balances*” dengan pihak eksekutif. Sehingga segala sesuatu terpulang kembali kepada dewan itu sendiri untuk mampu atau tidaknya memainkan peranan yang diharapkan oleh warga masyarakat.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam Pasal 8 menyatakan bahwa tugas dan wewang DPRD adalah :

- 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. Melaksanakan pengawasan terhadap :
 1. Pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan yang lain.
 2. Pelaksanaan keputusan gubernur, bupati atau walikota.

3. Pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah.
 4. Kebijakanaksanaan pemerintah daerah.
 5. Pelaksanaan kerjasama internasional daerah.
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap perencanaan perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah.
- g. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat.

Pengawasan (Supervision) merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari kebebasan berotonomi. Antara kebebasan dan kemandirian berotonomi di satu pihak dan pengawasan di pihak yang lain, merupakan dua sisi dari satu lembar mata uang dalam negara kesatuan dengan sistem otonom (desentralisasi). Kebebasan dan kemandirian berotonomi dapat dipandang sebagai pengawas atau kendali terhadap kecenderungan sentralisasi yang berlebihan. Sebaliknya pengawasan merupakan kendali terhadap desentralisasi berlebihan. Tidak ada otonomi tanpa sistem pengawasan.

Pengawasan adalah salah satu fungsi manajemen yang merupakan proses kegiatan pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan tugas-tugas organisasi akan dan telah terencana dengan baik sesuai dengan kebijaksanaan, instruksi, rencana dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan kebijaksanaan, instruksi, rencana dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dan yang berlaku.

Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁸⁾

Mekanisme pengawasan yang ada pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 selain sederhana, juga memberikan hak kepada daerah untuk menyatakan keberatan atau ketidaksetujuan, sehingga menjamin kelancaran penyelenggaraan –penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan hasil guna. Mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 201 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, terdapat beberapa hal penting berkaitan dengan pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagai berikut :

1. Jenis pengawasan yaitu terdiri dari pengawasan represif, pengawasan fungsional, pengawasan legislatif dan pengawasan musyawarah.
2. Pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah terhadap kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah serta Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
3. Pengawasan fungsional yaitu kegiatan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan dan penilaian terhadap pelaksanaan tugas

⁸⁾ Hadi Setia Tunggal, *Peraturan Pelaksana Undang-undang Otonomi Daerah*, Harvarindo, Jakarta, 2002. hal 35

dekonsentrasi dan tugas pembantuan maupun terhadap efektifitas pelaksanaan pembinaan penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

4. Pengawasan legislatif yaitu kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pemerintah daerah sesuai tugas, wewenang dan haknya.
5. Pengawasan masyarakat yaitu kegiatan pengawasan oleh yang dilakukan oleh masyarakat, baik secara perorangan maupun kelompok dan atau organisasi masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁹⁾

Namun demikian pengertian pengawasan (*supervision*) adalah suatu bentuk hubungan dengan sebuah legal entity yang mandiri. Bentuk dan isi pengawasan dilakukan semata-mata menurut atau berdasarkan ketentuan undang-undang. Hubungan pengawasan hanya dilakukan terhadap hal yang secara tegas ditentukan dalam undang-undang. Pengawasan tidak diterapkan terhadap hal yang tidak ditentukan atau berdasarkan undang-undang.

Menurut Bagir Manan wewenang DPRD dibidang pengawasan dapat dibeda-bedakan menjadi :

- (1) Pengawasan pelaksanaan peraturan daerah, peraturan perundang-undangan lainnya, dan keputusan-keputusan yang bukan peraturan perundang-undangan. Tidak semua pelaksanaan peraturan perundang-undangan diluar peraturan daerah dapat diawasi DPRD. Peraturan perundang-undangan yang

⁹⁾ Hadi Setia Tunggal, 2002, *Peraturan Pelaksana Undang-undang Otonomi Daerah*, Harvarindo, 4

dapat diawasi DPRD sepanjang mengenai atau yang harus dilaksanakan pemerintah daerah, yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan otonomi atau tugas pembantuan. DPRD tidak berwenang mengawasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan, misalnya dibidang penegakan hukum, pertahanan keamanan dan hal-hal yang tidak ada hubungan dengan fungsi pemerintahan daerah. Keputusan-keputusan pemerintah daerah yang diawasi tidak hanya terbatas pada keputusan yang tergolong sebagai peraturan perundang-undangan atau ketetapan.

(2) Pengawasan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

Pengawasan ini bertalian dengan hak budget. Dalam peraturan-peraturan atau keputusan-keputusan. Hak budget lazim diartikan sebagai hak DPR (DPRD) menetapkan anggaran pendapatan dan belanja tahunan negara atau daerah (APBN atau APBD). Hak budget tidak sekedar hak menetapkan, melainkan termasuk hak menolak dan hak mengawasi pelaksanaan anggaran. Pada dasarnya, hak budget adalah hak pengawasan. Mengawasi pada waktu menetapkan dan pada waktu melaksanakannya. DPR atau DPRD tidak mewakili hak inisiatif untuk menyusun rancangan anggaran pendapatan dan belanja. Hak inisiatif ada pada pemerintahan. Fungsi budhet adalah fungsi pemerintahan (eksekutif) bukan fungsi legislatif. Hak budget DPR atau DPRD timbul bermula untuk mencegah mengenakan pungutan terhadap rakyat dan penggunaan anggaran tanpa persetujuan rakyat yang akan

menimbulkan penyalahgunaan anggaran yang tidak bertalian dengan kepentingan rakyat.

(3) Pengawasan pelaksanaan kerjasama internasional.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 membuka kesempatan kepada daerah otonom melakukan sendiri kerjasama internasional, ketentuan mengenai kerjasama internasional diatur dalam Pasal 81 yang berbunyi “Pemerintah Daerah dapat melakukan peminjaman dari sumber dalam negeri dan/atau dari sumber luar negeri untuk membiayai kegiatan pemerintahan dengan persetujuan DPRD”. Serta yang terdapat dalam Pasal 88 “Daerah dapat mengadakan kerjasama yang saling menguntungkan dengan lembaga/badan di luar negeri, yang diatur dengan keputusan bersama, kecuali menyangkut kewenangan pemerintah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 “Memungkinkan daerah mencari sumber dan melakukan pinjaman luar negeri sendiri merupakan sesuatu yang baru, meskipun tetap memerlukan persetujuan pemerintah pusat dan harus tunduk pada tata cara yang diatur pemerintah, wewenang ini sangat mendasar. Tidak ada suatu daerah otonom didunia ini yang dimungkinkan melakukan sendiri pinjaman luar negeri. Bahkan negara bagian dalam sistem federal juga tidak. Dari segi tertentu hal ini tidak sekedar semacam “liberalisasi” tetapi dalam kadar tertentu “memberi kedaulatan kepada daerah”. Daerah dapat menjadi “subjek hukum internasional”. Daerah berhak mengadakan kerjasama internasional dengan jangkauan yang luas sekali kecuali terhadap hal-hal yang menjadi

pemerintah pusat. Ketentuan yang memungkinkan daerah melakukan sendiri pinjaman luar negeri dan kerjasama internasional yang begitu luas perlu diatur dengan baik. Jangan sampai terulang kembali seperti kebebasan swasta melakukan sendiri pinjaman luar negeri yang akan menjadi beban negara dan rakyat dan menjadi salah satu sumber kebangkrutan ekonomi negara.

- (4) Pengawasan terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah. UU nomor 22 tahun 1999 kembali pada prinsip UU nomor 22 tahun 1998 dan UU nomor 1 tahun 1957. Kepala daerah bertanggungjawab kepada DPRD, karena itu dapat diberhentikan atas usul DPRD, karena propinsi menjalankan fungsi pemerintahan pusat dan daerah otonomi, maka gubernur mempunyai dua bentuk pertanggungjawaban sebagai unsur pemerintahan pusat, gubernur bertanggungjawab kepada Presiden, Bupati, Walikota sepenuhnya bertanggungjawab kepada masing-masing DPRD, Kabupaten dan Kota adalah daerah otonom belaka.

Pada setiap akhir tahun anggaran, kepala daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD atau setiap waktu untuk hal-hal tertentu sesuai dengan permintaan DPRD. Dalam hal pertanggungjawaban ditolak, baik mengenai kebijakan atau keuangan, kepala daerah wajib melengkapi paling lambat tiga puluh hari. Apabila ditolak kembali (untuk kedua kalinya) DPRD dapat mengusulkan kepada Presiden agar kepala daerah bersangkutan diberhentikan. Menurut ketentuan ini, DPRD hanya mengusulkan, Presiden yang

memberhentikannya. Secara hukum (*rechtsbegrip*), Presiden dapat menolak usul tersebut. Tidak ada ketentuan yang mewajibkan Presiden menerima setiap usul semacam itu. Pertama usul pemberhentian didasarkan pada penolakan pertanggungjawaban yang dilakukan dua kali berturut-turut, semestinya penolakan ini telah dilakukan dengan kehati-hatian dan mendapat dukungan mayoritas anggota DPRD. Kedua DPRD merupakan cermin pelaksanaan demokrasi di daerah. Usul pemberhentian semestinya merupakan kehendak rakyat daerah yang bersangkutan. Sudah semestinya Presiden dengan sungguh-sungguh menghormati kehendak DPRD sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat dari daerah bersangkutan. Ketiga apabila Presiden menggunakan hak tolaknya, maka otonomi yang berisi kebebasan dan kemandirian daerah menjadi kosong belaka. Daerah tetap harus tunduk pada kehendak pusat. Keempat penolakan Presiden akan mempersulit hubungan kepala daerah dengan DPRD. Pemerintah daerah tidak akan dapat berjalan sebagaimana mestinya. Dalam kategori lain DPRD berwenang memberhentikan kepala daerah dengan pengesahan Presiden. Keputusan ini hanya dapat ditetapkan apabila dihadiri sekurang-kurangnya dua pertiga anggota dan disetujui sekurang-kurangnya dua pertiga anggota yang hadir.¹⁰⁾

Dari uraian di atas menunjukkan bahwa pemerintah pusat (Presiden) tetap dominan penyelenggaraan otonomi daerah. Suatu hal yang bertolak belakang

¹⁰⁾ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum VII, April 2004, Edisi III, hal. 86

dengan kehendak memberikan otonomi luas kepada daerah. Dengan perkataan lain unsur sentralisasi tetap menjadi prinsip yang menyertai UU nomor 22 tahun 1999, mungkin hal ini dipandang sebagai subsistem pengawasan terhadap daerah. Memang diakui sebagai suatu ajaran umum, tidak ada otonom tanpa pengawasan, sebagai sistem pengendali terhadap daerah. Tetapi hal itu dapat dilakukan tanpa campur tangan administratif terhadap daerah, melainkan melalui mekanisme internal di daerah seperti sistem kualifikasi suara dua pertiga atau cara-cara yang lebih “sulit” lainnya.

Mengamati ciri-ciri kedudukan dan kewenangan DPRD dalam hubungan dengan lembaga eksekutif dalam demokrasi dan demokratisasi diharapkan akan berlangsung secara nyata dan sehat. Oleh karena itu hak-hak DPRD yang cukup luas dapat diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi-aspirasi masyarakat.

Dari segi kelembagaan sering dirasakan oleh sementara masyarakat seolah-olah lembaga legislatif belum begitu berperan dalam melaksanakan fungsi popular control yaitu control pengawasan masyarakat terhadap pemerintah. Pengawasan sosial nampaknya belum terlaksana sebagaimana diharapkan. Hal tersebut antara lain karena wadah penyalur inspirasi/keinginan rakyat yang juga merupakan salah satu fungsi kontrol belum dapat terlaksana dengan baik.¹¹⁾

¹¹⁾ Hardudiono Hartae, Mariam Budiarto, dan Ibrahim Ambong, *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993, hal. 203

Keadaan yang terjadi dipersulit dengan kurangnya kemampuan yang lebih secara organisatoris dibanding dengan yang dimiliki pihak eksekutif yang selaku terencana dan makin meningkatkan kualitas dari waktu ke waktu. Sehingga secara jujur sebenarnya legislatif hanya memerlukan pemikiran, baik dari segi pembiayaan kegiatan maupun tenaga ahli. Berkait dengan opini umum yang berkembang dalam masyarakat tersebut ditekankan bahwa pengawasan sosial masih lemah yang dilakukan melalui lembaga legislatif, terbukti dengan banyaknya kritik terhadap DPR yang dilontarkan melalui media masa yang menyatakan bahwa DPR belum dapat berbuat banyak dalam menampung serta menyalurkan aspirasi rakyat memang terasa bahwa UUD 1945 memberi peluang adanya eksekutif yang kuat dan dominan sangat diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan pembangunan nasional lebih-lebih bila kita kaitkan dengan dimensi pencegahan dan pemeliharaan yang harus dapat kita bina bersama. Guna menjamin kelangsungan sistem politik demokrasi Pancasila itu sendiri. Namun eksekutif yang terlalu dominan akan memperlemah pelaksanaan pengawasan kegiatan eksekutif.¹²⁾

Dapat ditarik suatu benang merah bahwa wakil rakyat seharusnya merakyat dalam artian bisa dekat dengan rakyat secara langsung, jangan sampai karena kedudukan dan fasilitas yang diperoleh dari jabatannya menjadikan wakil rakyat tersebut mengeksekutifkan diri, lebih-lebih terlalu dekat dengan pihak eksekutif sehingga dapat terjadi “kong-kali kong” antara badan legislatif dengan

¹²⁾ Mariam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993

pihak eksekutif yang mengakibatkan fungsi kontrolnya kurang berjalan dengan baik sebagaimana mestinya. Melalui pengawasan yang ada semakin mendekati cita-cita politik bangsa yang berdasarkan pada Pancasila dan UUD 1945, cita-cita politik bangsa Indonesia harus dapat diuraikan secara jelas dalam sistem politik, struktur politik, mekanisme praktis, budaya politik yang dikehendaki bersama oleh bangsa Indonesia. Seperti yang tersimpul dalam ungkapan-ungkapan demokrasi Pancasila. Dengan demikian bangsa yang memiliki ideologi, bangsa Indonesia tidak akan begitu saja terjerumus, terseret, dan dinodai ideologi lain.

C. Hakekat Otonomi Daerah

1. Dasar Konstitusional Otonomi Daerah

Pembicaraan mengenai otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari percakapan mengenai hubungan penyelenggaraan pemerintahan. Antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam konteks bentuk negara Indonesia. Dalam Pasal 1 ayat 1 (satu) Undang-undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa :

“ Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik”.

Ketentuan konstitusional itu memberikan pesan bahwa negara republik Indonesia yang di proklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 dibangun dalam sebuah kerangka negara yang berbentuk kesatuan (*unitary*) dan bukan berbentuk federasi (serikat). Oleh karena itu, adanya daerah yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri lebih

lanjut, pesan konstitusional bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan, dipertegas dalam penjelasan Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 dengan menyatakan bahwa :

“ Oleh karena negara Indonesia itu, suatu *genheidsstaat* maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah didalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga”

Dalam kontek itulah dapat dipahami sebagai konsekuensi atas pemahaman Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945, maka dalam Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 dirumuskan judul babnya : “Pemerintahan Daerah”. Sebelum dilakukan perubahan, isi pasal tersebut, sebagai berikut :

“ Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”

Selanjutnya didalam Pasal 18 ayat 1 yang menyatakan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap Propinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Dengan demikian apa yang dikatakan sebagai daerah otonom, oleh Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 dikonsepsikan sebagai Pemerintahan Daerah yang terdiri atas “Daerah Besar” dan “Kecil”, yang saat ini dikenal

dengan sebutan Propinsi, Kabupaten dan Kota, selain sebagai daerah yang bersifat otonom, daerah-daerah yang dimaksud dapat pula bersifat sebagai daerah administrasi atau daerah otonom yang bersifat istimewa.

Pada bagian lain dalam penjelasan Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 tersebut dikatakan :

“ Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah Propinsi dan daerah Propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil”

Baik ketentuan yang terdapat dalam Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 maupun penjelasannya, baik sebelum maupun setelah dilakukan perubahan, memberi gambaran bahwa besar dan luasnya daerah otonom, serta hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Daerah dibatasi dengan menghindari daerah otonom menjadi negara dalam negara (Mawardi, 2002, 1 – 2). Lebih lanjut, dikatakan bahwa pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia mensyaratkan ciri-ciri sebagai berikut :

1. Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya negara federasi.
2. Desentralisasi dimanifestasikan dalam pembentukan daerah otonom dan bentuk penyerahan atau pengakuan atas urusan pemerintahan yang diberikan kepada daerah.

3. Penyerahan atau pengakuan urusan pemerintahan terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat lokalitas sesuai dengan prakarsa dan aspirasi masyarakat.¹³⁾

Dalam pada itu berkenaan dengan otonomi bertingkat, sebenarnya Hatta pada tahun 1956 telah mengemukakan pendapatnya (dikenal sebagai konsepsi Hatta) dalam penerimaan gelar doctor kehormatan dari Universitas Gajahmada. Di dalam konsepsinya itu, Hatta menyatakan bahwa:

“ Untuk mendekatkan demokrasi yang bertanggungjawab kepada rakyat, maka yang terbaik adalah titik berat pemerintahan sendiri (otonom) diletakkan pada Kabupaten (Sujanto, 1984: 149 – 169)

Pendapat Hatta di atas dapat dilogikakan, bahwa apabila otonomi tidak diletakkan pada Kabupaten/Kota/Kotamadya atau Daerah Tingkat II (misalnya, bila otonomi diletakkan pada Propinsi/Daerah Tingkat II), maka demokrasi menjadi jauh dari rakyat. Hal lain dari konsepsi Hatta adalah bahwa dengan menitik beratkan otonomi pada Daerah Tingkat (Dati II) maka Dati II dapat membina perkembangannya desa-desa untuk mencapai tingkat kemampuan “mengurus rumah tangganya sendiri” (Kameo, 1992: 38).¹³⁾

2. Otonomi Daerah Masa Kemerdekaan

Sebagaimana diketahui sejak kemerdekaan hingga sekarang desentralisasi dan otonomi daerah ditandai dengan serangkaian undang-

¹³⁾ Krisna D. Darumurti, S. dan Uumbu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, PT. Citra Aditya Bakri, 2003, hal. 9

¹³⁾ Ibid, hal. 10

undang mengenai pemerintahan daerah dengan berkali-kali diganti atau diubah berturut-turut sebagai berikut :

1) Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945

Sebenarnya undang-undang ini mengatur tentang kedudukan komite nasional daerah, namun dikatakan pada hakekatnya mengatur tentang pemerintah daerah (desentralisasi dan otonomi daerah).

Sebagaimana diketahui, ketentuan Pasal 10 aturan peralihan Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) terbentuk, maka segala kekuasaan lembaga-lembaga tadi dijalankan oleh presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional. Atas dasar ketentuan tersebut, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada sidangnya tanggal 18 – 8 – 1945 menetapkan (selain Undang-Undang Dasar 1945) pembentukan Komite Nasional ditingkat pusat (selanjutnya dikenal dengan sebuah Komite Nasional Indonesia Pusat, disingkat KNIP dan pada sidang besoknya menetapkan pembentukan Komite Nasional ditingkat daerah. Pembentukan Komite Nasional Daerah ini (selanjutnya dikenal dengan sebutan Komite Nasional Indonesi Daerah, disingkat KNID) melalui penetapan pembagian daerah Republik Indonesia dalam susunan territorial : Propinsi, Karesidenan, Kooti (Swapraja) dan kota (Gemente). Propinsi dikepalai seorang Gubernur dibantu KNID (Pronpinsi) dibagi menjadi karesidenan-karesidenan yang dikepalai seorang Residen dibantu oleh KNID

(Karesidenan) sedangkan Kooti dan Kota, kedudukannya meneruskan sebagaimana yang ada waktu itu (1945).

Kepala Daerah, yaitu Pamong Praja, memimpin dan bersama Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID), melaksanakan tugas pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, sejauh tidak bertentangan dengan Pemerintah Pusat dan Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah bersama dengan Kepala Daerah ini, dapat dilihat dari kedudukan atau fungsi Komite Nasional Indonesia Daerah (KNIP) sebagaimana dijelaskan pada Undang-Undang Nomor I tahun 1945 yang dibuat oleh Kementrian Dalam Negeri.

“ Komite Nasional Daerah itu hendaknya menjadi badan legislatif, dipimpin oleh Kepala Daerah, sedangkan sebagian dari Komite Nasional Daerah dipimpin pula oleh Kepala Daerah, hendaknya menjalankan pemeritahan sehari-hari”.

Kedua ketentuan tersebut, secara nyata memperlihatkan kelemahan. Prinsipal yang menimbulkan persoalan didalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah, yaitu penciptaan dualisme kekuasaan eksekutif. Kelak kekeliruan ini menjadi salah satu alasan dan pendorong munculnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948.

Berkenaan dengan sistem otonomi yang dianut, menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945. otonami yang dijalankan berdasar pada sistem otonomi formal. Dalam kenyataannya, pelaksanaan otonomi formal

ini menemui kesulitan. Hal ini tidak terlepas dari persoalan otonomi yang dimaksud otonomi Belanda, mengingat otonomi Jepang pada masa itu kenyataannya tidak ada otonomi. Namun, penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 menegaskan bahwa otonomi yang hendak dijalankan adalah “otonomi Indonesia yang berdasarkan kedaulatan rakyat”. Dalam hal ini, sebagaimana telah diketahui tidak dikenal adanya otonomi Indonesia kecuali dalam bentuk otonomi perundang-undangan Hindia Belanda (Manna, 1994 : 128)¹⁴⁾

2) Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

Memperhatikan materi dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, yang menggantikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, tampak adanya upaya untuk mewujudkan makna bunyi pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Menurut Wajong hal itu terlihat melalui penetapan yang ada dalam undang-undang tersebut yaitu :

- a. Landasan pelaksanaan desentralisasi yang rasional sebagai sarana mempercepat kemajuan rakyat di daerah.
- b. Diadakan tiga (3) tingkatan daerah otonom, yaitu propinsi bagi Daerah Tingkat I, Kabupaten dan Kota Besar bagi-bagiannya bagi Daerah Tingkat III.
- c. Memodernisasi dan mendinamisasi pemerintahan desa dengan menjadikannya Daerah Tingkat III.

¹⁴⁾ Ibit, halaman 34

- b. Menghilangkan dualisme pemerintahan di daerah.
- c. Pembentukan daerah istimewa di daerah-daerah yang mempunyai hak-hak usul di zaman sebelum Republik Indonesia telah mempunyai pemerintahan sendiri.¹⁵⁾

Sebagai pelaksanaan undang-undang ini, maka dibentuklah propinsi-propinsi otonomi di Jawa. Sedangkan Sumatra dan Kalimantan atau wilayah Indonesia Timur berlaku Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersendiri, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, hanya disesuaikan dengan struktur negara bagian.

Namun demikian bahwa pembentukan daerah tingkat III yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 ini tidak terlaksana.

3) Otonomi Daerah Berdasarkan Undang – Undang Nomor 1 Tahun 1957

Mengikuti perubahan dalam sistem politik dan pengantian konstitusi Indonesia, yaitu dengan berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yang menganut paham Liberalisme, maka Undang-Undang dengan Undang – Undang Nomor 1 Tahun 1957.

Berdasarkan undang-undang ini, dimungkinkan pembentukan daerah otonomi sampai tiga tingkatan. Daerah swapraja dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa Tingkat I (seperti Daerah Istimewa Yogyakarta), Tingkat II

¹⁵⁾ Krishna D. Darumurti, Uumbu Rauta, *Op. Cit*, hal 35.

(misalnya Daerah Istimewa Kutai) dan Tingkat III yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Undang-undang ini dinilai mengandung atau mempunyai kelemahan, yaitu dengan adanya perangkat Pemerintah Daerah yang seakan-akan terpisah dari perangkat Pemerintah Pusat di daerah yang setingkat, sehingga tersedia dualisme pemerintahan.

4) Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, intinya menetapkan bahwa dekonsentrasi dan desentralisasi berjalan dengan menjunjung tinggi desentralisasi territorial, dan dualisme pemerintahan di daerah dihapuskan.

Dualisme pemerintahan di daerah dihilangkan dengan menetapkan kembali Kepala Daerah sebagai alat pusat disamping sebagai alat Daerah. Kepala Daerah adalah pimpinan sehari-hari penyelenggara pemerintahan di daerah dan tidak bertanggung jawab kepada DPRD, dalam Pasal 8 sebaiknya justru Pimpinan Dewan dalam menjalankan tugasnya bertanggungjawab kepada Kepala Daerah. Sehingga Kepala Daerah tidak dapat dijatuhkan karena mosi tidak percaya dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Wilayah negara Indonesia dibagi atas daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom) dan tersusun dalam 3 (tiga) tingkatan, yaitu propinsi dan/atau kota raya sebagai Daerah Tingkat I:

Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Dati II : Kecamatan dan/atau Kotaraja sebagai Dati III.

Begitu pula tentang sistem otonominya masih menghendaki sama dengan yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, yaitu sistem otonomi nyata (riil). Bahkan isi dari Penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 mengenai otonomi nyata dipisahkan seluruhnya menjadi Penjelasan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965.

Bahwa dalam pelaksanaannya Undang-undang ini, pembentukan Dati III tidak pernah terlaksana, walaupun sempat dikeluarkan undang-undangnya, yaitu Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja.

5) Otonomi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Bertolak dari kelauman-kelemahan Undang-undang sebelumnya, maka pada masa pemerintahan Orde Baru dilakukan perombakan mendasar dalam penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, melalui kebijakan yang tertuang pada Garis-garis Besar Haluan Negara dalam ketetapan MPR nomor IV/MPR/1973 yang antara lain mengatakan :

- a. Asas desentralisasi digunakan seimbang dengan asas dekonsentralisasi dimana asas dekonsentralisasi tidak lagi dipandang sebagai suplemen atau pelengkap dari asas desentralisasi.
- b. Prinsip yang dianut bukan lagi prinsip otonomi yang seluas-luasnya, melainkan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.

Dalam hubungan ini tingkatan-tingkatan daerah otonomi harus disederhanakan. Bahkan dalam rangka penyederhanaan ini pendapat yang dominan lebih banyak mengacu pada konsep Hatta yaitu idealnya otonom saja yaitu daerah setingkat kabupaten dan kabupaten yang diperluas, dengan tetap memberikan kemungkinan adanya desa-desa yang “otonomi” didalam kabupaten itu.

Berdasarkan penjelasan undang-undang tersebut dapat diketahui bahwa tujuan desentralisasi dengan pemberian otonomi kepada daerah adalah meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan masyarakat melalui prinsip stabilisasi politik dan kesatuan bangsa tujuan itu mengandung arti bahwa pemberian otonomi kepada suatu daerah perlu didukung oleh faktor-faktor yang bersifat teknis administratif yang secara minimal dapat menjamin kemampuan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang meletakkan titik berat otonomi pada Dati II perlu dikemukakan pula, bahwa peletakan titik berat otonomi Dati II juga didasarkan pada pertimbangan bahwa di Dati II ada hubungan penitikberatan otonom diatas, maka secara operasional akan lebih banyak urusan pemerintahan diserahkan kepada Pemerintah Dati II.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menganut sistem otonomi materiil. Dalam perkembangannya, setelah Undang-Undang Nomor 4 Tahun

1974 berjalan selama 18 (delapan belas) tahun, pemerintah mulai mempertimbangkan pendapat para ahli, yang pada intinya menegaskan bahwa Daerah Tingkat II sudah seharusnya merupakan daerah otonom sepenuhnya. Namun demikian, pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana dimaksud tadi, belumlah ditetapkan secara serentak dan menyeluruh.

3. Sistem Otonomi

Pemahaman istilah otonom dengan pemaknaan yang lebih terbebas dari etimologinya, dikemukakan oleh Logeman. Sebagaimana dikutip oleh Sunindhia namun kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan, senada dengan pendapat tersebut. Wajong mengemukakan bahwa :

“Otonomi adalah kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah, dengan keuangan sendiri menentukan hukum sendiri dan pemerintahan sendiri”.¹⁶⁾

Sedangkan istilah yang dipergunakan dalam berbagai Undang-Undang Pemerintah Daerah juga beraneka ragam. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 otonomi nyata dan bertanggung jawab tersebut tidaklah disebut sebagai sistem, tetapi prinsip. Sedangkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 menyebut otonomi riil itu sebagai suatu sistem. Pada umumnya dikenal 2 (dua) sistem otonomi yang pokok, yaitu :

¹⁶⁾ Krishna D. Darumurti, Umu Rauta, *Op. Cit*, hal. 18

1. Sistem otonomi materiil, atau pengertian rumah tangga materiil (materiale huishoudingsbegrip)
2. Sistem otonomi formil, atau pengertian rumah tangga formil (formaele huis houdingsbegrip)

Disamping itu juga ada sistem yang merupakan kompromi antara kedua sistem itu, yaitu :

3. Sistem otonomi riil, atau pengertian rumah tangga riil (riele huishoudingsbegrip)

1. Sistem otonomi materiil

Dalam pengertian sistem otonomi materiil, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ada pembagian tugas (wewenang dan tanggung jawab) yang eksplisit (diperinci dengan tegas) dalam undang-undang pembentukan daerah. Artinya, otonomi daerah itu hanya meliputi tugas-tugas yang telah ditentukan satu persatu, jadi bersifat definitive. Hal itu berarti pula, apa yang tidak tercantum dalam undang-undang pembentukan daerah, tidak termasuk urusan pemerintah daerah otonom, tetapi urusan pemerintah pusat. Disini yang berbeda ialah materi yang menjadi obyek pengurusak dan pengaturan dari masyarakat hukum masing-masing tersebut di atas, oleh karena itulah pengertian ini disebut sebagai sistem otonomi materiil.

2. Sistem otonomi formil

Di dalam pengertian sistem otonomi formil, tidak ada perbedaan sifat antara urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan oleh daerah-daerah otonom. Hal ini berarti apa yang dapat dilakukan oleh negara (Pemerintah Pusat) pada prinsipnya dapat pula dilakukan oleh daerah-daerah otonom. Bila ada pembagian tugas (wewenang dan tanggung jawab) hal itu semata-mata disebabkan pertimbangan-pertimbangan yang rasional dan praktis, seperti efisiensi pelayanan publik.

Sistem otonomi formil yang demikian tadi, maka tidak terdapat perbedaan sifat materi yang diurus oleh daerah-daerah sebagai masyarakat hukum yang lebih kecil dan negara sebagai masyarakat hukum yang lebih besar. Perbedaan tugas diadakan secara formil dengan membentuk peraturan tertentu. Tugas dari daerah otonom secara normative tidak terperinci didalam undang-undang pembentukannya, tetapi ditentukan dalam suatu rumusan yang umum saja. Rumusan umum itu hanya mengandung asas-asas saja, sedangkan pengaturan yang lebih lanjut diserahkan kepada Pemerintah Daerah.

3. Sistem otonomi nyata

Dalam sistem ini penjelasan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil. Sesuai dengan kebutuhan atau kemampuan yang riil dari daerah maupun Pemerintah Pusat serta pertumbuhan masyarakat yang terjadi. Oleh karena pemberian tugas dan kewajiban serta wewenang ini didasarkan pada keadaan yang riil didalam masyarakat membawa

konsekuensi bahwa urusan/tugas yang selama ini menjadi wewenang Pemerintah Pusat dapat diserahkan kepada Pemerintah Daerah, dengan memperhatikannya sendiri. Sebaliknya tugas yang telah menjadi wewenang daerah, pada suatu ketika bilamana dipandang perlu, dapat ditarik kembali oleh Pemerintah Pusat.

Terhadap sistem otonomi riil ini Manan berpendapat sistem ini mempunyai ciri-ciri khas yang membedakannya dengan kedua sistem pokok otonomi sebelumnya yaitu :

- a. Menurut urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan suatu daerah otonomi, memberikan kepastian dan urusan rumah tangga daerah. Hal semacam ini tidak mungkin terjadi dalam sistem rumah tangga formil.
- b. Disamping urusan-urusan rumah tangga ditetapkan secara materiil, daerah-daerah dalam rumah tangga riil dapat mengatur dan mengurus pula semua urusan pemerintahan yang menurut pertimbangan adalah penting bagi daerahnya sepanjang belum diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat atau Daerah tingkat atas.
- c. Otonomi dalam rumah tangga ini didasarkan pada faktor-faktor nyata suatu daerah. Hal ini memungkinkan perbedaan isi dan jenis urusan-urusan rumah tangga daerah sesuai dengan keadaan masing-masing.¹⁷⁾

¹⁷⁾ Krishna D. Darumurti, Uumbu Rauta, *Op. Cit*, hal. 21

D. Pengaturan Tata Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 akan dikembangkan dengan menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Pertimbangan-pertimbangan ini akan dilaksanakan dengan memberikan wewenang yang luas kepada daerah secara nyata, bertanggung jawab dan proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional.

Undang-undang pemerintah daerah tidak dapat dipisahkan dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan daerah. Tanpa undang-undang yang mengatur keuangan daerah ketentuan-ketentuan pemerintahan daerah tidak dijalankan sebagaimana mestinya. Bahkan dimana pun soal keuangan daerah, hubungan keuangan pusat dan daerah atau perimbangan keuangan pusat dengan daerah merupakan persoalan yang paling menonjol. Sistem hubungan keuangan antara pusat dengan daerah, tidak hanya menentukan kemampuan daerah. Jauh lebih mendasar, hubungan keuangan antara pusat dengan daerah akan menentukan tingkat kemandirian dan kebebasan daerah mengatur dan mengurus rumah tangganya. Tentu saja, hubungan keuangan bukan satu-satunya faktor hubungan pusat dengan daerah. Sistem rumah tangga daerah, sistem pembagian sumber daya yang ada di daerah, sistem pengawasan pusat

terhadap daerah termasuk faktor-faktor yang harus mendapatkan perhatian dalam menata hubungan pusat dengan daerah.

Pemerintahan pertama-tama diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan suprastruktur lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu. Karena itu jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif sering juga disebut kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif.

Untuk menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan-lingkungan jabatan, harus ada pemangku jabatan yaitu pejabat. Pemangku jabatan menjalankan pemerintahan, karena itu disebut pemerintah. Pemerintah juga dapat diartikan dalam arti sempit yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit, pemerintahan sebagai penyelenggara administrasi negara.

Pemerintahan dikaitkan dengan pengertian “Pemerintahan Daerah” adalah penyelenggaraan pemerintah daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut atau berdasarkan asas desentralisasi. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengatur tentang Pemerintah Daerah dalam Pasal 1 huruf 4 yaitu “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan Pemerintah Daerah otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi”. Pemerintahan dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktifitas

menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Bahwa pemerintahan daerah memiliki arti khusus yaitu pemerintahan daerah otonom yang dilaksanakan menurut atau berdasarkan asas desentralisasi.

Ditinjau dari isi wewenang, pemerintahan daerah otonom menyelenggarakan sekaligus 2 aspek otonomi yaitu pertama: otonomi penuh yaitu semua urusan dan fungsi pemerintahan yang menyangkut baik mengenai isi substansi maupun tata cara penyelenggaraannya, urusan ini dalam ungkapan sehari-hari disebut otonom. Kedua; otonomi tidak penuh. Daerah hanya menguasai tata cara penyelenggaraan, tetapi tidak menguasai isi pemerintahannya, urusan ini lazim disebut pembaruan.

Ditinjau dari lingkungan jabatan, pemerintah pusat mewakili cakupan wewenang atau kekuasaan yang lebih luas. Pemerintahan daerah otonom hanya menyelenggarakan fungsi pemerintahan dibidang eksekutif atau secara lebih tepat administrasi negara dan fungsi pemerintahan dibidang legislatif. Sebaliknya pemerintahan selain dibidang eksekutif dan legislatif, pemerintahan pusat juga menyelenggarakan juga fungsi pemerintahan lain yang tidak dibagi dengan pemerintahan daerah otonom seperti pemerintahan yang dijalankan MPR, DPR, BPK dan kekuasaan kehakiman. Kekuasaan pemerintah pusat yang lebih luas itu sebenarnya dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan dan kekuasaan penyelenggaraan negara yaitu yang dinamakan atas nama negara. Kekuasaan yang terakhir ini tidak dimiliki pemerintahan daerah otonom, misalnya kekuasaan.

Penyelenggaraan pemerintah Indonesia didalam kerangka negara kesatuan, antara pemerintah pusat dan daerah didalam pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari penggunaan asas penyelenggaraan pemerintahan (didaerah). Lazimnya ada 3 (tiga) asas penyelenggaraan pemerintahan didaerah, yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan (madebewind).

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintahan dan/atau perangkat pusat di daerah. Sedangkan tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan (Pasal 1 huruf e, f, g, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999).

Dengan demikian, kalau dilihat dari kekuasaan pemerintah daerah otonom, maka pemerintahan menurut Bagir Manan dibedakan menjadi tiga kelompok :

- (1) Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara
- (2) Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom

- (3) Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara dibidang eksekutif, legislatif, yudikatif dan lain sebagainya.¹⁸⁾

Beberapa perubahan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 lebih banyak bersifat mendasar, sehingga memperlihatkan paradigma baru tentang pemerintahan daerah. Perubahan mendasar dimaksud menyangkut asas-asas penyelenggaraan pemerintahan (di) daerah; pembagian wilayah; pembagian kewenangan antar pusat; daerah propinsi dan daerah Kabupaten/Kota, sistem otonomi daerah; susunan pemerintahan daerah; keuangan daerah; mekanisme pencalonan, pemilihan, pengangkatan, dan pertanggungjawaban dan pemberhentian kepala daerah; mekanisme pembinaan dan pengawasanl prosedur penyusunan peraturan daerah dan keputusan-keputusan daerah; keuangan daerah serta pengaturan-pengaturan tentang pemerintahan desa dan kelurahan dengan pemerintahan daerah.¹⁹⁾

Uraian berikut ini akan memaparkan hal-hal umum dari beberapa pokok perubahan tersebut, dengan mengacu pada peraturan yang termaktub dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

1. Sistem Otonomi

Otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 meliputi hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku

¹⁸⁾ Bagin Manan, Op. Cit. hal. 33

¹⁹⁾ Krisna D. Darumurti, Op. Cit. hal 47

wewenang tidak sama dengan kekuasaan (macht), kekuasaan hanya menggunakan hak untuk berbuat dan tidak berbuat.

Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (rechten en plichten). Dalam kaitan dengan otonomi daerah hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (self regelen) dan mengolah sendiri (self besturen). Sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Secara vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam 1 (satu) tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, dalam arti pengakuan kewenangan pemerintahan yang secara nyata dilaksanakan oleh daerah. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Kabupaten dan Kota, sedangkan otonomi daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas, yang meliputi kewenangan-kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan daerah otonom Kabupaten dan Kota serta kebijaksanaan strategis rasional.

Jika diamati, sistem otonomi yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut ialah mendekati makna dan hakikat otonomi sebagaimana pesan yang termaktub dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Pesan konstitusional dari Pasal 18 adalah bahwa penyelenggaraan pemerintahan (di) daerah harus dilakukan berdasarkan asas desentralisasi dan tidak mengatur

mengenai pemerintahan wilayah yang merupakan manifestasi dari asas dekonsentrasi.

Prinsip otonomi yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dikaitkan dengan sistem otonomi (sistem rumah tangga daerah), maka tampak bahwa undang-undang tersebut menganut sistem rumah tangga material dan sistem rumah tangga riil/nyata. Sistem rumah tangga material tampak dari adanya pembagian penanganan urusan pemerintahan antara pemerintahan pusat, propinsi dan kabupaten/kota sebagaimana disebutkan dalam pasal 7 sebagai berikut :

“ Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain”

“ Kewenangan Propinsi sebagai Daerah otonom mencakup kewenangan alam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya”

Pasal 11 ayat (2) menyebutkan sebagai berikut :

“ Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum kesehatan, pendidikan, dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja”

Sementara sistem rumah tangga riil tampak dari adanya kemungkinan untuk pembentukan, pemekaran, penggabungan dan penghapusan daerah maupun adanya ketentuan yang memungkinkan daerah propinsi menjalankan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah Kabupaten/Kota.

Beberapa ketentuan yang mendukung dianutnya sistem otonomi riil tampak dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa :

“ Daerah yang tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah dapat dihapus dan atau digabungkan dengan daerah lain”.

Kemudian Pasal 9 ayat (2) dimana dikatakan bahwa :

“ Kewenangan propinsi sebagai daerah otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota”.²⁰⁾

2. Pembagian Kewenangan

Pembagian kewenangan bidang pemerintahan antara pusat, daerah propinsi dan daerah Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 7 – Pasal 13 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Kewenangan pusat meliputi bidang politik luar negeri pertahan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain, meliputi kebijakan tentang perencanaan rasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem adminirtasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan

²⁰⁾ *Undang-undang Otonomi Daerah 1999*, Aneka Ilmu, Semarang, 9.

pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional (Pasal 7 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999).

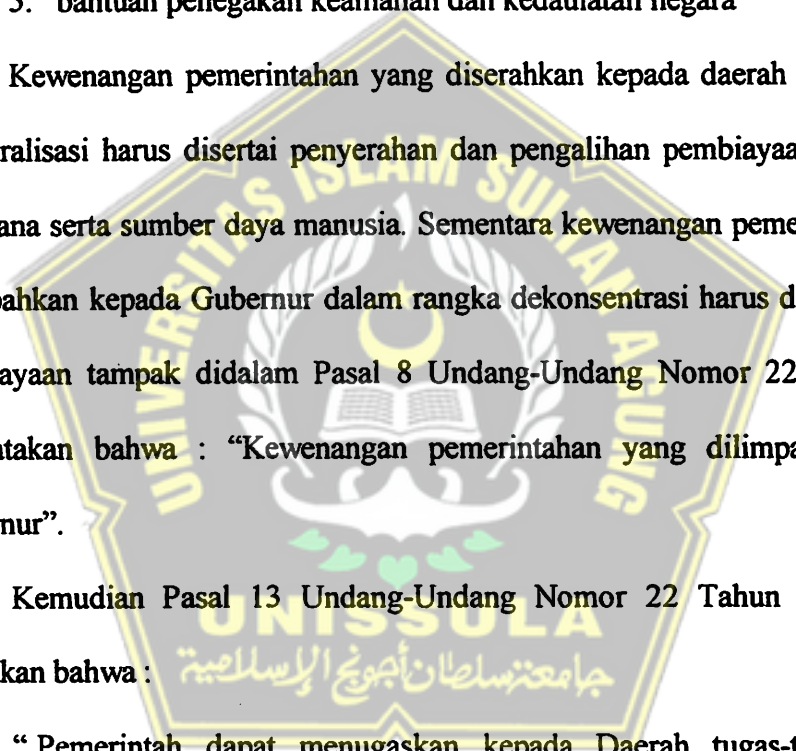
Kewenangan propinsi terdiri dari 2 (dua) kategori yaitu kewenangan sebagai daerah otonom dan sebagai wilayah administrasi. Kewenangan sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya, dan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah Kabupaten dan Kota, sementara kewenangan sebagai wilayah administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wilayah pemerintah (Pasal 9 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999).

Sementara itu kewenangan daerah Kabupaten/Kota mencakup seluruh kewenangan pemerintah selain kewenangan pusat maupun daerah propinsi sebagaimana disebutkan di atas. Namun dalam Pasal 11 ayat 2 diatur tentang “Bidang pemerintah yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri, dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.

Daerah juga berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia diwilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan, dalam Pasal 10 ayat (2) kewenangan daerah laut meliputi:

1. eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelola kekayaan laut sebatas wilayah laut
2. pengaturan kepentingan administratif
3. pengaturan tata ruang
4. penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah dan
5. bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara

Kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia. Sementara kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur dalam rangka dekonsentrasi harus disertai dengan pembiayaan tampak didalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa : “Kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur”.

Kemudian Pasal 13 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dimana dikatakan bahwa : 

“ Pemerintah dapat menugaskan kepada Daerah tugas-tugas tertentu dalam rangka tugas pembantuan disertai pembiayaan sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada Pemerintah”.

3. Susunan Pemerintahan Daerah

Susunan Pemerintah Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dinyatakan terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan badan legislatif daerah. Pemerintah Daerah terdiri atas kepala daerah (wakil kepala daerah) dan perangkat daerah lainnya. Kepala Daerah/wakil Kepala Daerah dan Perangkat Daerah lainnya. Kepala Daerah/wakil Kepala Daerah Propinsi disebut Gubernur/wakil Gubernur, Kepala Daerah/wakil Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati/wakil Bupati, dan Kepala Daerah/wakil Kepala Daerah Kota disebut Walikota/wakil Walikota. Gubernur juga adalah kepala wilayah administrasi yaitu sebagai wakil pemerintah Pusat di daerah.

Susunan Pemerintahan Daerah tersebut di atas berbeda dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Susunan Pemerintahan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dimaksudkan untuk menghilangkan kesan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dimana eksistensi dan peran Kepala Daerah lebih didominasi dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dominasi itu muncul karena Kepala Daerah merupakan komponen utama dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hal mana tampak dengan adanya predikat sebagai kepala wilayah adalah Penguasa Tunggal di daerah.

Perwujudan prinsip kedaulatan di daerah lebih lanjut lewat pemberian peran yang relatif lebih besar kepada DPRD dalam menjalankan fungsinya seperti yang dituangkan dalam pasal 77 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang SUSDUK MPR, DPR, DPD dan DPRD menyatakan sebagai berikut :

“ DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi a. legislatif, b. anggaran, dan c. pengawasan” ²⁰⁾

Untuk menjalankan tugas dan wewenang serta hak-haknya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dikenal adanya alat kelengkapan DPRD yang tertuang dalam Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa :

“Alat kelengkapan DPRD terdiri atas pimpinan, komisi-komisi dan panitia-panitia”

Selain itu, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) membentuk fraksi-fraksi yang bukan merupakan alat kelengkapan melainkan hanya merupakan pengelompokan anggota berdasarkan haluan politik yang sejalan, bisa berasal dari satu atau lebih partai politik yang menempatkan wakilnya di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Selain alat kelengkapan tersebut dibentuk pula sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat, yang membantu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut diangkat oleh Kepala Daerah dari Pegawai Negeri Sipil

²⁰⁾ Hadi Setia Tunggal, 2003, *Undang-undang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD*, Harvarindo, 44.

yang memenuhi syarat atas persetujuan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Selanjutnya, telah diuraikan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Perangkat Daerah lainnya. Kepala Daerah mempunyai beberapa kewajiban sebagaimana diatur dalam Pasal 43 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yaitu :

1. mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945.
2. memegang teguh Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945
3. menghormati kedaulatan rakyat
4. menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan
5. meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat
6. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat
7. mengajukan rancangan Peraturan Daerah dan menempatkan sebagai Peraturan Daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Perangkat Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota terdiri dari sekretariat Daerah Dinas Daerah, lembaga teknis daerah, satuan polisi Pamong Praja dan kecamatan. Sekretariat daerah merupakan unsur pembantu pimpinan pemerintah, yang dipimpin oleh sekretaris daerah yang berada di bawah dan tanggung jawab kepada Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) serta bertugas membantu Kepala Daerah dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintah,

administrasi, organisasi dan tata laksana serta memberikan pelayanan administratif kepada seluruh perangkat daerah. Dalam menjalankan tugasnya sekretariat Daerah mempunyai fungsi, pengoordinasian perumusan kebijakan Pemerintah Daerah; penyelenggaraan administrasi pemerintahan; Pengelolaan Sumber daya aparatur, keuangan, prasarana dan sarana pemerintah daerah.

Dinas Daerah merupakan unsur pelaksana Pemerintah Daerah, yang dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui sekretaris Daerah, serta bertugas melaksanakan penyelenggaraan wewenang yang dilimpahkan oleh pemerintah kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah dalam rangka dekonsentrasi (khusus daerah propinsi). Untuk melaksanakan kewenangan propinsi di daerah Kabupaten didalam Kabupaten/Kota dapat dibentuk unit pelaksana Tehnis Dinas Daerah Propinsi yang wilayah kerjanya meliputi 1 (satu) atau beberapa daerah Kabupaten/Kota. Pada Dinas Daerah Kabupaten/Kota dapat dibentuk unit pelaksana Tehnis Dinas Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian tugas dinas yang mempunyai wilayah kerja 1 (satu) atau beberapa kecamatan (Pasal 62 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999).

Lembaga Tehnis Daerah Propinsi, Kabupaten/Kota merupakan unsur pelaksana tugas tertentu, dipimpin oleh seorang kepala yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) melalui sekretaris Daerah. Lembaga ini melaksanakan tugas tertentu meliputi bidang penelitian dan pengembangan, perencanaan, pengawasan, pendidikan dan

pelatihan, perpustakaan, kearsipan, dan dokumentasi kependudukan dan pelayanan kesehatan. Lembaga Teknis Daerah dapat berbentuk badan, kantor dan rumah sakit daerah, baik untuk wilayah Propinsi maupun Kabupaten/Kota terdiri dari sebanyak-banyaknya 8 (delapan) buah.

Satuan Polisi Pamong Praja dipimpin oleh seseorang kepala yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui sekretaris Daerah, yang bertugas menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum serta menegakkan peraturan daerah Propinsi, Kabupaten/Kota.

Kecamatan merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota yang bertugas menjalankan kewenangan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota. Kecamatan dipimpin oleh Camat, yang diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat, serta bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota, sesuai dengan pasal 66 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.



BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Pemerintahan Daerah Kabupaten Brebes

1. Sejarah Kabupaten Brebes

a. Lahirnya Kabupaten Brebes

Keadaan Kabupaten Brebes tempo dulu dengan pengertian bahwa ruang lingkup pembahasannya juga dibatasi yaitu dimulai dari lahirnya Kabupaten Brebes atau yang dikenal dengan sebutan “hari jadi Kabupaten Brebes”, sampai saat-saat berlakunya undang-undang yang mengatur Pemerintahan Daerah.

Untuk lebih memperjelas gambaran secara umum kondisi dan situasi Brebes tempo dulu serta untuk memperkaya informasi tentang peristiwa yang mengawali lahirnya Kabupaten Brebes ada baiknya berikut ini akan diuraikan sekilas sejarah lahirnya Kabupaten Brebes yaitu pada tanggal

Beberapa cerita rakyat tentang munculnya/lahirnya beberapa nama desa-desa tertentu didalam wilayah Kabupaten Brebes wilayah Brebes memang ada. Misalnya nama desa Padasugih, Wangandalem, Gandasuli, Pasar Batang, Kersana, Kertanggungan dan sebagainya. Namun itu semua hanya terlontar dari mulut ke mulut. Tidak ada data pendukungnya untuk dijadikan bahan dalam penulisan sejarah lokal.

Sebuah kisah menarik mengenai lahirnya kota Brebes justru kita jumpai dalam Serat Kanda esisi Brandes, menurut kisah ini setelah kerajaan Majapahit berdiri dan Raden Susuruh dinobatkan menjadi raja dari kerajaan yang baru itu dengan nama Brawijaya yang terjadi pada tahun 1221 saka (tahun 1299 masehi) dengan Candra Sangkala Sela – Nungal – Katon – Tunggal, sri baginda raja Brawijaya juga mengangkat Wirun menjadi pepatih dengan nama julukan adipati Wirun, Nambi menjadi tumenggung, sedang Reksapura menjadi wedana jero.

Raja Brawijaya mengambil istrinya yang masih tinggal di Galuh dan membantu saudaranya, Arya Bangah, dalam peperangan melawan Ciyung Wanara. Namun dalam peperangan itu Arya Bangah terkalahkan, hingga melarikan diri ke Lebaksiu. Arya Bangah diusir sampai ke Tugu dan negeri Galuh terbakar. Arya Bangah mengirim orang-orang perempuan dan anak-anak yang masih tertinggal di Galuh kepada saudaranya, raja Brawijaya.

Arya Bangah menyerang pasukan-pasukan Pajajaran yang tampil sampai di Pudah Setegal Wangi dibawah pimpinan Ciyung Wanara. Di daerah Tugu Ciyung Wanara dan pasukannya melancarkan serangan baru, namun mereka berhasil dihalau kembali, pasukan-pasukan Jawa Timur mengeluarkan sepuh keberanian mereka. Selanjutnya mereka bergerak kembali dari sebelah barat menuju arah lebih ke timur. Di

dekat sungai, yang oleh karena peristiwa itu disebut Pemali. Tempat medan peperangan itu mendapatkan nama Brebes.

Ciyung Wanara mengundurkan diri ke negerinya, Arya Bangah pergi ke Majapahit, meninggalkan pasukan-pasukan yang ada dibawah Reksapura. Raja Brawijaya mengangkatnya menjadi Wedana (bupati) dengan tempat kedudukan di Tuban. Kumara kawin dengan anak perempuan Arya Bangah Citrawati. Atas nasehat Arya Bangah, Kumara pergi melawan Pajajaran bersama anak Arya Bangah sendiri, Dandang Wiring dan anak Wirun, Wahas. Atas anjuran Dandang Wiring, Kumara merebut tiga buah negeri jajahan Pajajaran setelah itu bergabung dengan Reksapura, pergi sampai ke Sumedang. Dari tempat itu mereka pergi ke Galuh. Dandang Wiring menundukkan Dermayu (Indramayu). Wahas menundukkan Banyumas, Magelan (Bagelan), Prabalingga dan Canacas (Cilacap). Negeri Sokapura berhasil pula dikalahkan Kumara berhasil merebut Bandung dan Sumedang.

Ciyung Wanara menyerah, ia memerdekakan Dipati Jaya Sudanga, mertua raja Brawijaya, dan mengirimkan utusan Kumara. Sesuai dengan permintaannya, Ciyung Wanara diantarkan ke Majapahit. Demikianlah kerajaan Pajajaran akhirnya telah jatuh pada tahun 1223 saka (1301 masehi) dengan Candra Sangkala Guna – Kalih – Tingal – Kaji, Ciyung Wanara selanjutnya diangkat menjadi bupati agung di seluruh kawasan Jawa Barat sampai ke sungai Pemali.

Sekalipun demikian, kita tidak bisa mengabaikan kemungkinan, bahwa Brebes telah lahir pada jaman Hindu. Dengan ini bisa kita kemukakan berdasarkan kenyataan, bahwa di daerah kabupaten Brebes banyak dijumpai barang-barang peninggalan dari jaman Hindu. Barang-barang tersebut ditemukan diberbagai kawasan diantaranya di kawasan Kawedanan Brebes ini pernah dijumpai sejumlah barang kuni yakni empat buah genta dari desa Slarang dan sebuah cincin dari desa Karang Manuju.

b. Asal-Muasal Nama Brebes

Ada beberapa pendapat mengenai asal muasal nama Brebes. Yang pertama mencoba menghubungkannya dalam keadaan alamiah daerah Brebes yang pada awalnya konon mempunyai banyak air dan sering tergenang air, bahkan ada kemungkinan masih berypa rawa-rawa. Mengingat banyaknya air yang merebes, muncul kemudian nama Berbes, yang selanjutnya mengalami “verbastering” (perubahan) menjadi Brebes. Pendapat kedua mencoba menalikannya dengan peri masuknya agama Islam pada awal mulanya ke Brebes, yang sekalipun dihalang-halangi namun ternyata masih juga merembes, yang dalam bahasa daerah disebut “berbes”. Oleh karenanya muncul pendapat yang ketiga mencoba menerangkan asal muasal nama Brebes dari kata-bata “Bara” dan “Basah”. “Bara” berarti hamparan tanah datar yang luas, sedang “Basah” berarti banyak mengandung air. Kedua-duanya cocok

dengan keadaan daerah Brebes, yang kecuali merupakan dataran luas, juga mengandung banyak air. Karena perkataan “bara” diucapkan “bere”, sedang “basah” diucapkan “besah” pada akhirnya lahirlah perkataan “Bere besah”, yang untuk mudahnya kemudian telah berubah menjadi Brebes.

Ada pula terdapat cerita yang berkaitan dengan kata yang akhirnya menjadi kota Brebes yaitu :

Diantara Salem-Bantar Kawung terapat gunung bernama “Baribis” dari gunung Baribis tersebut mengalir sungai “Baribis” yang mengalir melalui dataran bagian utara bermuara di Laut Jawa dan setelah bergabung dengan aliran sungai-sungai yang lain merupakan sungai besar dipantai pulau utara Jawa. Sungai Baribis ini, pada jaman dulu dianggap sebagai sungai yang bertuah dan angker dan konon sungai tersebut banyak buayanya. Terlebih dalam saat berperang orang tua selalu memberikan peringatan-peringatan yang melarang melangkai/menyeberang sungai tersebut. Untuk meyakinkan hal ini, maka terungkaplah sebuah legenda tentang perang antara Arya Bangah dengan Ciyung Wanara. Akibat menyeberangi sungai Baribis tersebut, Arya Bangah menderita kekalahan. Karena sungai Baribis menjadi larangan dari kaum tua, maka sungai Baribis di kenal sebagai larangan, atau pepali atau pemali, yang berarti pepalang atau larangan.

Kalau kita perhatikan dengan seksama, nama-nama tempat dipulau Jawa ternyata merupakan cermin dari keadaan alam disekitar masyarakat yang mendiami tempat-tempat itu dan cara berfikir mereka. Nama-nama tempat itu bisa kita bedakan dalam dua golongan besar. Pertama, yang secara spontan telah lahir dari masyarakat atau diperintahkan oleh suatu penguasa untuk dipakai, misalnya nama Surakarta adiningrat, yang mula-mula telah dipergunakan oleh Sunan Pakubuwana II pada tahun 1745 untuk menyebut nama keratonnya yang baru didaerah Sala. Golongan pertama masih bisa kita bedakan lagi dalam beberapa jenis, yaitu nama-nama tempat yang :

1. Berasal dari nama-nama tanaman
2. Berasal dari nama-nama binatang
3. Berasal dari nama benda tambang
4. Berasal dari nama-nama orang
5. Mengingat kita pada suatu keistimewaan topografis.

Nama kota Brebes termasuk dalam kategori yang kelima. Dalam bahasa Jawa perkataan brebes atau mbrebes berarti “tansah metu banyune”, artinya “selalu keluar airnya” dan nama ini telah lahir, mengingat pada awal mula sejarahnya, keadaan lahan dikawasan kota Brebes sekarang ini memang selalu keluar airnya. Adapun kota-kota lain yang juga memiliki nama-nama samlam itu. Artinya yang telah lahir berdasarkan keadaan tanahnya pada awal mula sejarahnya, bila

kita sebutkan antara lain nama-nama Blora di daerah Jawa Tengah dan Jember di Jawa Timur.

Dari sumber yang dapat diketemukan, pada tahun 1640/1641. Nama Brebes itu sudah mulai tercantum didalam penulisan/laporan/daftar harian yang dibuat oleh VOC. Makin ke sini makin banyak uraiannya, meskipun hanya dalam hal sebagai tujuan atau persinggahan pengiriman barang-barang penting dan bahan pokok, misalnya alat-alat senjata untuk kompeni (VOC), bahkan pakaian, bahan makanan dan sebagainya.

2. Kondisi Sosial Budaya

Kabupaten Brebes yang wilayahnya berbentuk kaus kaki terletak diujung Jawa Tengah berbatasan dengan Kabupaten Cirebon. Dilihat dari kondisi geografis secara lebih rinci dapatlah disampaikan lebih lanjut :

a. Batas Wilayah

Sebelah utara : Laut Jawa

Sebelah timur : kota Tegal dan Kabupaten Tegal

Sebelah selatan : wilayah Banyumas

Sebelah barat : wilayah Cirebon

Kondisi alam Kabupaten Brebes merupakan faktor-faktor dominal yang dapat didayagunakan untuk memperlancar pencapaian sarana pembangunan dalam rangka meningkatkan taraf hidup sehingga

terciptanya kesejahteraan masyarakat. Kabupaten Brebes yang terletak diantara wilayah administrasi Kabupaten Tegal dan Kota Tegal disebelah timur, wilayah Banyumas sebelah selatan, wilayah Cirebon sebelah barat dan laut Jawa di sebelah utara. Luas areal tanah Kabupaten Brebes adalah 1.661,17. Keadaan topografi Kabupaten Brebes berupa daerah datar dan daerah berbukit-bukit, Kabupaten Daerah Brebes mempunyai iklim tropis dengan dua musim silih berganti sepanjang tahun yaitu musim penghujan dan musim kemarau, suhu rata-rata berkisar antara 22°C – 36°C dengan curah huan rata-rata 159 per bulan.

Butik selalu identik dengan hal-hal apik dan cantik. Keberadaannya gampang ditemukan dikota metropolitan, namun siapa sangka dipagi hari lebih gampang menjumpai butik diruas jalan Cirebon-Brebes, selepas jembatan kali Pemali, Brebes, Jawa Tengah. Bedanya, butik di kota besar penuh pajangan busana adi luhung, butik di Brebes merupakan akronim dari mencabut dan memetik. Tugas pekerja butik didalam mencabut akar yang tersisa, memetik kelopak bawang yang kusam kehitaman.

Lahan pertanian Kabupaten Brebes sepanjang tahun tidak pernah berhenti menghasilkan komoditas ini sebanyak 12 dari 17 kecamatan di kabupaten terkait merupakan lumbung bawang merah yang selalu melimpah. Produksi “emas merah” ini tahun 2003 berdasarkan data

Dinas Pertanian Kabupaten Brebes tercatat 1.931.123 ton. Basis roda perekonomian kabupaten yang berpendapatan perkapita pada tahun 2003 Rp. 2,3 juta adalah sektor pertanian. Publikasi Badan Pusat Statistik Kabupaten Brebes menunjukkan, tahun 2000 saat perekonomian Indonesia masih babak beluar, pertumbuhan ekonomi di 17 kecamatan tidak ada yang negatif. Pertumbuhan antara 3,24 sampai 5,47 persen.

Pengembangan program pembangunan disemua sektor tampaknya diarahkan pada pemenuhan 3W yang menjadi dasar strategi Kabupaten Brebes. Prinsip 3W itu tiada lain “Wareg, Waras, dan Wasis”. Wareg artinya tercukupi kebutuhan pangan masyarakat, kemudian Waras berorientasi pada terjaminnya kesehatan masyarakat dan Wasis adalah peningkatan penunjang pendidikan masyarakat yang mengarah pada kecerdasan bangsa “Tiga dasar W itu penjabarannya menuntut kerja keras dan kerelaan aparat pemerintah dalam meningkatkan pelayanan masyarakat yang cepat, efisien, dan berguna bannesuk.

Dengan patokan itulah, penerapan otonomi daerah tidak selalu berorientasi pada masalah pemecahan terbatasnya anggaran saja.

Sumber daya manusia (SDM) merupakan faktor dinamis yang mampu mengelola faktor-faktor modal pembangunan lainnya untuk mencapai produktifitas sumber daya yang optimal, dengan jumlah penduduk produktif yang sebesar yaitu sekitar 741,988 maka Kabupaten

Daerah Brebes mempunyai modal yang sangat besar untuk melaksanakan pembangunan disegala bidang. Apabila sumber daya manusia yang ada tersebut dapat ditingkatkan pembinaan ketrampilan dan kemampuan. Wilayah Kabupaten Brebes terdiri dari 17 kecamatan, 297 desa serta 1.119 dukuh.

3. Susunan Pemerintahan Daerah Kabupaten Brebes

Dalam sub bab ini penulis akan membahas tentang “Pemerintah Kabupaten Brebes” yang didasarkan pada undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dibidang Pemerintahan akan diawali dari periode akhir jabatan Bupati Kepala Daerah Moh Tadjudin Nuruly, kemudian Tri Harjono (PLTH) dengan titik berat pada massa jabatan Bupati Kepala Daerah H. Indra Kusuma.

Pola dasar pembangunan Kabupaten Daerah Brebes adalah pokok-pokok kebijaksanaan pembangunan didaerah merupakan pernyataan kehendak masyarakat Brebes dan melanjutkan dan meningkatkan pembangunan ditetapkan dengan Peraturan Daerah, hal itu merupakan penjabaran lebih konkrit dan kebijaksanaan dan arahan pembangunan yang telah ditetapkan dalam Propenas (Program Pembangunan Nasional) dan pola dasar Pembangunan Pemerintah Propinsi Jawa Tengah.

Dalam Pasal 1 Undang-Undang Dasar 1945 pesan konstitusional dari Pasal 18 adalah bahwa penyelenggaraan dibawah harus dilakukan

berdasarkan asas desentralisasi dan tidak mengatur mengenai pemerintah wilayah yang merupakan manifestasi dari asas dekonsentrasi.

Otonomi daerah adalah sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 huruf h Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999).

Penyelenggaraan pembangunan di Kabupaten Brebes sesuai dengan semangat reformasi yang berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, harus dilaksanakan dalam rangka mewujudkan setinggi-tingginya kesejahteraan segenap lapisan masyarakat, baik yang tersebar di seluruh wilayah Kabupaten Brebes. Sebagai daerah otonom Kabupaten Brebes merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka penyelenggaraan pembangunan di Kabupaten Brebes harus serasi, selaras serta tidak bertentangan dengan arah dan kebijakan pembangunan nasional, namun tetap berpijak terhadap karakteristik wilayah, kendati potensi dan aspirasi yang berkembang di masyarakat lokal.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa susunan Pemerintah Daerah terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan badan legislatif daerah, sedangkan Pemerintahan Daerah adalah badan

eksekutif daerah. Pemerintahan Daerah terdiri atas Kepala Daerah (Wakil Kepala Daerah) dan Perangkat Daerah lainnya.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang dilaksanakan pada tahun 2001, susunan Pemerintahan Daerah Kabupaten Brebes berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD Kabupaten Brebes dapat dijelaskan sebagai berikut :

A. Susunan Organisasi Sekretariat Daerah terdiri dari :

- a. Sekretaris
- b. Asisten Sekretaris Daerah
- c. Bagian
- d. Sub Bagian
- e. Kelompok Jabatan Fungsional

Asisten Sekretaris Daerah yang dimaksud disini adalah :

- a. Asisten Sekretaris Daerah Bidang Administrasi dan Pemerintahan membawahi Bagian Pemerintahan, Bagian Hukum, Organisasi dan Ketertiban serta Bagian Umum.
- b. Asisten Sekretaris Daerah Bidang Perekonomian, Keuangan dan Pembangunan membawahi Bagian Perekonomian, dan Kesejahteraan Rakyat, Bagian Keuangan dan Bagian Pembangunan.

(1) Bagian Pemerintahan terdiri dari :

- a. Sub Bagian Pemerintahan Umum
- b. Sub Bagian Otonomi Daerah
- c. Sub Bagian Bina Pemerintahan Desa
- d. Sub Bagian Bina Perangkat
- e. Sub Bagian Bina Pemerintahan dan Kelurahan

(2) Bagian Hukum, Organisasi dan Ketertiban terdiri dari :

- a. Sub Bagian Peraturan Perundang-undangan dan Dokumentasi Hukum
- b. Sub Bagian Bantuan Hukum dan Ketentraman, Ketertiban Wilayah
- c. Sub Bagian Penegakan Hukum
- d. Sub Bagian Kelembagaan
- e. Sub Bagian Ketatalaksanaan dan Analisis Jabatan
- f. Sub Bagian Satuan Polisi Pamong Praja

(3) Bagian Umum terdiri dari :

- a. Sub Bagian Tata Usaha
- b. Sub Bagian Protokol dan Rumah Tangga
- c. Sub Bagian Perlengkapan
- d. Sub Bagian Adimistrasi Kepegawaian
- e. Sub Bagian Sandi dan Telekomunikasi

(4) Bagian Perekonomian dan Kesejahteraan Rakyat terdiri dari :

- a. Sub Bagian Perekonomian Umum dan Kelembagaan Perekonomian Rakyat
- b. Sub Bagian Produksi dan Pemasaran
- c. Sub Bagian Perdagangan dan Pengendalian Sumber Daya Alam
- d. Sub Bagian Pemberdayaan Perempuan
- e. Sub Bagian Kesejahteraan Rakyat

(5) Bagian Keuangan terdiri dari :

- a. Sub Bagian Anggaran
- b. Sub Bagian Perbendaharaan
- c. Sub Bagian Pembukuan dan Verifikasi

(6) Bagian Pembangunan terdiri dari :

- a. Sub Bagian Bina Program
- b. Sub Bagian Pengendalian Pembangunan
- c. Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan
- d. Sub Bagian Pemeliharaan dan Pendayagunaan Pembangunan

B. Susunan Organisasi Sekretariat DPRD terdiri dari :

- a. Sekretaris
- b. Bagian
- c. Sub Bagian

d. Kelompk Jabatan Fungsional

Bagian sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah ini terdiri dari :

(1) Bagian Umum terdiri dari

- a. Sub Bagian Tata Usaha, Humas dan Perpustakaan
- b. Sub Bagian Rumah Tangga, Perlengkapan, Sandi dan Telekomunikasi

(2) Bagian Rapat dan Risalah terdiri dari :

- a. Sub Bagian Rapat, Risalah dan Protokol
- b. Sub Bagian Perundang-undangan

(3) Bagian Keuangan terdiri dari :

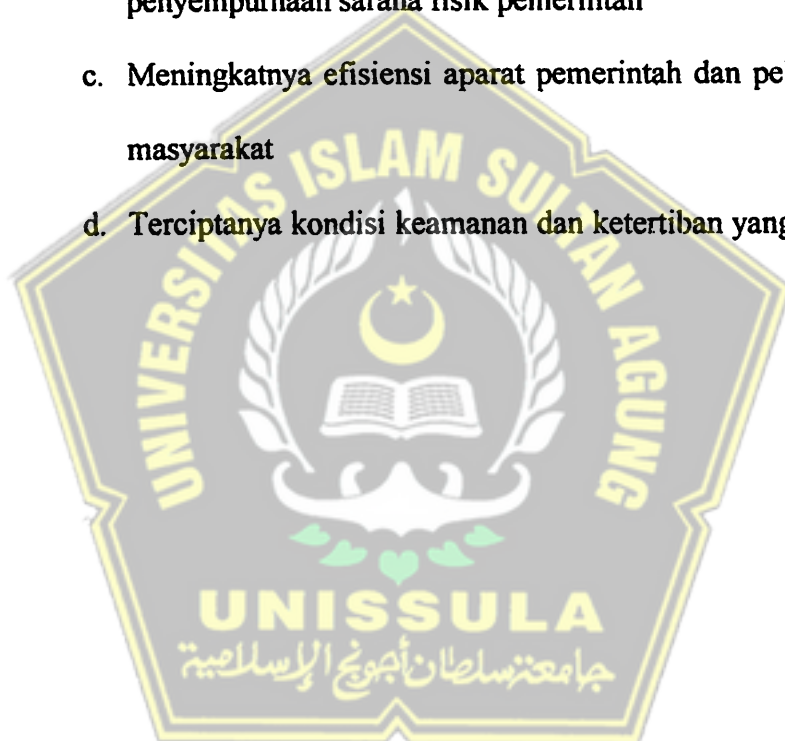
- a. Sub Bagian Anggaran Pembukuan dan Verifikasi
- b. Sub Bagian Perbendaharaan

Dengan meningkatnya kemampuan Aparat Pemerintah dan mantapnya kepemimpinan di daerah serta didukung stabilitas nasional di bidang ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan Kabupaten Daerah Brebes yang mempunyai luas wilayah 166.177 Ha terdiri dari 17 kecamatan serta 297 kelurahan/desa, sedangkan Pembangunan Daerah Kabupaten Brebes adalah pembangunan dari dan untuk masyarakat bersama-sama dengan pemerintah serta seluruh aspek kehidupan sosial dengan situasi dan kondisi, potensi dan aspirasi masyarakat bertambah maju didaerah yang didasarkan pada Propenas dan Properda.

Kebijakan Umum Pemerintah Daerah

Untuk menciptakan pembangunan dibidang pemerintahan kebijakan umum yang ditetapkan adalah :

- a. Menetapkan pelaksanaan fungsi koordinasi penyelenggaraan pemerintahan dengan pembangunan
- b. Terciptanya tertib administrasi dan pemerintahan dan penyempurnaan sarana fisik pemerintah
- c. Meningkatnya efisiensi aparat pemerintah dan pelayanan kepada masyarakat
- d. Terciptanya kondisi keamanan dan ketertiban yang makin mantap



B. DPRD Dalam Menjalankan Mekanisme Pengawasan

1. Hubungan DPRD dengan Pemerintah Daerah di Kabupaten Brebes

Implikasi dari Undang-undang Otonomi Daerah yang baru ini adalah yang menyangkut hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif di daerah yang peluangnya untuk menjadi sangat dinamis tinggi sekali, dan ini sangat berbeda dengan apa yang sudah dipraktekkan selama 25 tahun lebih dibawah pemerintahan Orde Baru. Jika dulu DPRD merupakan satu kesatuan dengan kepala Daerah beserta perangkatnya maka dalam sistem baru ini tidak dijumpai lagi.

Undang-undang Otonomi Daerah nomor 22 tahun 1999 memberikan tempat yang berbeda antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif didalam pasal 14 ayat (1) dinyatakan bahwa “Di daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah”.

Sementara itu yang dimaksudkan dengan Pemerintah Daerah adalah hanya “Kepala Daerah beserta perangkat Daerah lainnya”. Yang perlu dicatat adalah “Kedudukan diantara kedua lembaga tersebut bersifat sejajar dan menjadi mitra” sekaligus (pasal 16). Ketentuan ini merupakan ide baru yang kongkrit sebagai indikasi adanya misi demokrasi dalam Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah DPRD secara “de yure” menempati posisi yang sangat kuat dan setara dengan kekuasaan

eksekutif. Sedangkan secara “de facto” masih harus kita buktikan dalam praktek penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Arti hubungan dapat kita lihat bahwa tugas eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah to execute atau melaksanakan apa disepakati atau diputuskan oleh pihak legislatif dalam hal ini DPRD. Eksekutif dimanapun pada umumnya mempunyai dua tugas atau kewenangan utama, yaitu apa yang disebut dengan kewenangan yang bersifat administratif dan kedua kewenangan politik. Tugas kewenangan administratif melekat pada jabatan seorang eksekutif yang sehari-harinya harus mengendalikan roda pemerintahan, mengambil langkah dan kebijakan yang bersifat administratif seperti mengangkat, mempromosikan, memberhentikan staf. Kalau menjalankannya dengan baik tentu akan membawa implikasi publik, karena akan memperoleh legitimasi dan dukungan publik yang sangat luas sehingga peluang untuk mempertahankan jabatan publik. Tugas dan kewenangan politik adalah perwujudan dari kewenangan seorang kepala eksekutif yang secara langsung membawa implikasi politik yang meluas dalam masyarakat, dan biasanya diwujudkan melalui pembentukan kebijakan publik dan semua aspek yang terkait dengan kebijakan publik, ketika pihak eksekutif melakukan tugas ini pihaknya harus mendapat dukungan politik dari berbagai pihak, terutama kalangan legislatif dan masyarakat luas, karena setiap langkah politik yang

ditempuh oleh seorang Kepala Daerah akan membawa implikasi yang sangat luas.

Pola penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka otonomi daerah dan desentralisasi memerlukan inovasi-inovasi baru dalam bidang pemerintahan secara keseluruhan. Mekanisme interaksi antara eksekutif dengan legislatif di daerah dengan menciptakan mekanisme checks and balances. Mekanisme tersebut dapat dibentuk secara bersama oleh berbagai pihak dengan memperhatikan berbagai faktor. Sehingga checks and balances memberikan peluang kepada kedua lembaga eksekutif dalam hal ini Bupati dan legislatif dalam hal ini DPRD. Untuk saling mengontrol, mengawasi dan mengimbangi, memang harus diakui adanya keluhan yang muncul dalam masyarakat bahwa, DPRD memiliki potensi politik yang sangat kokoh. Didalam mekanisme seperti ini memang kebijaksanaan publik pada tingkat lokal harus melibatkan kedua belah pihak. Inisiatif kebijakan bisa datang dari Kepala Daerah yang kemudian disahkan oleh DPRD menjadi Peraturan Daerah, atau ditolak oleh DPRD.

Dapat saja orang berpendapat bahwa mekanisme checks and balances mengakibatkan pola hubungan diantara kedua lembaga tersebut menjadi rumit. Tapi yang terpenting adalah terciptanya hubungan yang baik sehingga terjadi good government dalam pemerintahan.

2. Mekanisme (Prosedur) Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 22 kedudukan DPRD terpisah dari Pemerintah Daerah, tentu diharapkan bisa lebih optimal berperan dalam menjalankan fungsi pengawasan, karena DPRD tidak lagi berarti mengawasi diri sendiri, melainkan pengawasan tersebut harus jelas tentang batas-batas kewenangan yang jelas dan tegas diantara Badan Eksekutif Daerah dan Badan Legislatif harus diteksualkan. Sehingga tidak menghambat roda pemerintahan secara keseluruhan, yang pada akhirnya membawa dampak yang tidak menguntungkan bagi pelayanan bagi kepada masyarakat, yang pada akhirnya apa yang disebut sebagai good government dapat terwujud.²¹⁾

Untuk dapat menjalankan fungsi pengawasan terhadap pemerintahan daerah di Kabupaten Brebes maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas dan wewenang seperti yang tercantum dalam Pasal 4 Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Nomor: 05/Kpt.DPRD/IV/2001 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Brebes menyebutkan sebagai berikut :

- a. memilih Bupati/wakil Bupati

²¹⁾ Sukirso, BCHK, *Wawancara Pribadi*, Ketua Merangkap Anggota Komisi A DPRD Kabupaten Brebes, (Brebes 21 Juli 2004)

- b. mengusulkan, pengangkatan dan pemberhentian Bupati/wakil Bupati
- c. bersama dengan Bupati membentuk Peraturan Daerah
- d. bersama dengan Bupati menetapkan APBD
- e. melakukan pengawasan terhadap :
 - 1) pelaksanaan, Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lainnya
 - 2) pelaksanaan Keputusan Gubernur Kepala Daerah dan Bupati
 - 3) pelaksanaan APBD
 - 4) kebijakan Pemerintah Daerah
 - 5) pelaksanaan kerjasama internasional di daerah
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang kepentingan daerah
- g. menampung dan menindak lanjuti aspirasi daerah dan masyarakat dapat terwujud.²¹⁾

Untuk dapat melaksanakan tugas dan kewenangan DPRD di atas tentu diatur mengenai kewajiban dan hak dari dewan yang tertuang dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai berikut :

²¹⁾ Sukirso, BcHK, *Wawancara Pribadi*, Ketua Merangkap Anggota Komisi A DPRD Kabupaten Brebes, (Brebes 21 Juli 2004)

Pasal 5 DPRD berkewajiban :

- a. mempertahankan dan memelihara keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia
- b. mengamalkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 serta mentaati segala Peraturan Perundang-undangan
- c. membina demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- d. meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi
- e. memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaian

Pasal 6 DPRD mempunyai hak :

- a. meminta pertanggung jawaban Bupati
- b. meminta keterangan pada pemerintah
- c. mengadakan penyelidikan
- d. mengadakan perubahan atas rancangan Peraturan Daerah
- e. mengajukan pernyataan pendapat
- f. mengajukan Rancangan Peraturan Daerah
- g. menentukan Anggaran Belanja DPRD sebagai kesatuan dalam APBD
- h. menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD

Sedangkan alat kelengkapan DPRD terdiri dari :

a. Pimpinan

Pimpinan DPRD adalah alat kelengkapan DPRD bersifat kolektif terdiri dari seorang ketua dan sebanyak-banyaknya tiga orang wakil ketua yang mencerminkan fraksi-fraksi berdasarkan urutan besarnya jumlah suara pemilihan.

b. Komisi-komisi

Komisi merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD

c. Panitia-panitia

Panitia yang dibentuk oleh DPRD dalam rapat paripurna yang merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat sementara.

Adapun panitia-panitia DPRD terdiri dari :

- a. Panitia Musyawarah
- b. Panitia Anggaran
- c. Panitia Rumah Tangga
- d. Panitia Khusus

Di sisi lain, DPRD sebagai lembaga Perwakilan Rakyat Daerah, mengemban fungsi-fungsi penyusun dan penetapan kebijakan publik (*legislatif*). Anggaran (*budgeting*) dan pengawasan (*controlling*).

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Brebes Nomor : 05/Kept.DPRD/IV/2001 Tata Tertib DPRD Kabupaten Brebes memberikan gambaran bahwa mekanisme pengawasan dalam undang-undang tersebut lebih sederhana dalam upaya memberikan kemandirian dan keleluasaan bagi daerah untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan.²²⁾

Dari beberapa fungsi tersebut penulis membatasi diri pada fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tata cara pembinaan dan pengawasan lebih lanjut oleh DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Keputusan Presiden Republik Indonesia nomor 74 tahun 2001. Sehingga DPRD sebagai Badan Perwakilan Rakyat di daerah dimana rakyat yang diwakili aspirasinya dapat diserap dan diakomodasikan dalam kebijakan publik, diperjuangkan hak-haknya dan dibela kepentingannya dari tindakan semena-mena yang merugikan.²³⁾

Dalam pasal 17 ayat 1 Peraturan Pemerintahan Nomor 20 Tahun 2001 yang mengatakan “Dewan Perwakilan Rakyat melakukan pengawasan legislatif terhadap pelaksanaan kebijakan daerah”.

²²⁾ Mayang Sri Herbimo, *Wawancara Pribadi*, Kepala Bagian Rapat dan Risalah DPRD Brebes, (Brebes 22 Juli 2004)

²³⁾ Sukarso, *Wawancara Pribadi*, Ketua Merangkap Anggota Komisi A DPRD Kabupaten Brebes, (Brebes, 24 Juli 2004)

Untuk dapat melaksanakan pengawasan terhadap tindakan daerah tersebut maka DPRD dapat melakukan tugas dan wewenang sesuai dengan Pasal 17 ayat (2) sebagai berikut “Pengawasan legislatif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) 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.

Kemudian dalam Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 15 menyebutkan sebagai berikut :

Ayat (1) “ Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota melakukan pengawasan legislatif melalui :

- a. Pemandangan umum fraksi-fraksi dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- b. Rapat pembahasan dalam sidang komisi
- c. Rapat pembahasan dalam panitia-panitia yang dibentuk berdasarkan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- d. Rapat dengar pendapat dengan pemerintah daerah dan pihak-pihak lain yang diperlukan
- e. Kunjungan kerja

Ayat (2) “ Dalam melaksanakan pengawasan legislatif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat :

- a. Mengundang pejabat-pejabat dilingkungan Pemerintahan Daerah untuk dimintai keterangan, pendapat dan saran
- b. Menerima, meminta dan mengusahakan untuk memperoleh keterangan dari pejabat/pihak-pihak yang terkait
- c. Meminta kepada pihak-pihak tertentu melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan
- d. Memberi saran mengenai langkah-langkah preventif dan represif kepada pejabat yang berwenang

Sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2001 dan Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan daerah. Bahwa kebijakan pada dasarnya merupakan ketentuan yang harus dijadikan pedoman pegangan pertunjuk bagi setiap usaha dari aparatur negara sehingga tercapai keserasian, keterpaduan dalam mencapai suatu tujuan.²⁴⁾

Kebijakan daerah menurut Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001 menyebutkan “Kebijakan Daerah adalah aturan, arahan, acuan

²⁴⁾ CST Kansil, Christine ST Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, 2003, hal. 190.

ketentuan dan pedoman dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dituangkan dalam Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

Dalam Pasal 12 Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001 menyatakan “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota melakukan pengawasan legislatif terhadap :

- a. Pelaksanaan kebijakan Daerah Kabupaten/Kota
- b. Pelaksanaan kerjasama internasional Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan”.

Maka prosedur pengawasan terhadap jalannya Pemerintahan Daerah yang didasarkan pada bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 11 ayat 2 sebagai berikut :

“ Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja”.

Dari uraian di atas mengenai tugas dan wewenang DPRD serta prosedur pengawasan maka DPRD melakukan pengawasan terhadap

jalannya Pemerintahan Daerah mempunyai prosedur (mekanisme) pengawasan terhadap :

1. Pelaksanaan Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan

Perda mengatur urusan rumah tangga dibidang otonomi dan urusan rumah tangga dibidang tugas pembantuan, dibidang Otonomi Perda dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat seperti yang tertuang dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai berikut “Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain. Dibidang tugas pembantuan hanya mengatur substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat.

Daerah otonom sebagai satuan pemerintahan mandiri yang memiliki wewenang atributif, lebih-lebih sebagai subjek hukum berwenang membuat peraturan untuk membuat peraturan-peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam Pasal 69 dinyatakan bahwa “Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan penjabarannya lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”. DPRD

jalannya Pemerintahan Daerah mempunyai prosedur (mekanisme) pengawasan terhadap :

1. Pelaksanaan Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan

Perda mengatur urusan rumah tangga dibidang otonomi dan urusan rumah tangga dibidang tugas pembantuan, dibidang Otonomi Perda dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat seperti yang tertuang dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai berikut “Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain. Dibidang tugas pembantuan hanya mengatur substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat.

Daerah otonom sebagai satuan pemerintahan mandiri yang memiliki wewenang atributif, lebih-lebih sebagai subjek hukum berwenang membuat peraturan untuk membuat peraturan-peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam Pasal 69 dinyatakan bahwa “Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan penjabarannya lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”. DPRD

yang mempunyai kekuasaan membentuk Perda sedangkan Kepala Daerah hanya mempunyai inisiatif mengajukan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dan mengesahkannya setelah disetujui DPRD. Dalam penyusunan Perda tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah lain dan peraturan perundang-undangan yang lain.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengambil jalan politik baru yaitu meniadakan pengawasan preventif dalam pembentukan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah akan serta merta berlaku karena tidak memerlukan pengesahan, yang ada adalah pengawasan represif yaitu wewenang membatalkan. Ada segi-segi positif dan negatif meniadakan pranata pengesahan Peraturan Daerah, segi positif karena pengawasan preventif dapat menjadi daya kendali atau belenggu terhadap inisiatif. Melalui pengawasan preventif daerah “dipaksa” selalu tunduk pada kemauan pihak yang berwenang memberi pengesahan. Segi negatif, tidak ada unsur pencegahan terhadap kekeliruan, kecerobohan, atau kesalahan suatu Peraturan Daerah. Pemerintah dapat sewaktu-waktu membatalkan Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan di atasnya. Maka dapat digambarkan mekanisme pengawasan represif sebagai berikut :

1. Peraturan Daerah dan Keputusan Daerah disampaikan kepada pemerintah (pusat) selambat-lambatnya lima belas hari setelah ditetapkan.
2. Pemerintah (pusat) dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan lainnya.
3. Keputusan pembatalan tersebut diberitahukan oleh pemerintah (pusat) Kepala Daerah yang bersangkutan dengan menyebutkan alasan-alasannya.
4. Selambat-lambatnya satu minggu setelah keputusan pembatalan tersebut, Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah tersebut dibatalkan pelaksanaannya oleh daerah.
5. Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan tersebut dapat mengajukan keberatan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan pengawasan terhadap kebijakan daerah yang berbentuk Peraturan Daerah sebagai berikut :

- a) Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2001 Pembentukan Perusda Daerah Kabupaten Brebes.

Bahwa Perda tersebut menjadi dasar dari/terbentuknya Perda Nomor 8 Tahun 2001 tentang Perusda Bank Perkreditan Rakyat Puspa Kencana Berbes, Perda Nomor 3 Tahun 2002 tentang Perusda Pertanian Kabupaten Brebes, Perda Nomor 4 Tahun 2002 Perusda Farmasi dan Sarana Kesehatan Kabupaten Brebes, Perda Nomor 5 Tahun 2002 Perusda Percetakan Kabupaten Brebes, Perda Nomor 6 Tahun 2002 Perusda Sarana dan Prasarana Produksi Kabupaten Brebes. Dari produk hukum pembentukan perusahaan daerah merupakan ide dari alharhum Moh. Tadjudin Nuruly, dimana tujuan dari Perusda secara umum adalah (1) membuka lapangan kerja baru, (2) memudahkan dan atau mempercepat pelayanan, (3) meningkatkan pendapatan asli daerah.

Pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2001 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Kabupaten Brebes menggunakan Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001 sebagaimana yang ada pada Pasal 15 sebagai berikut “Pemandangan umum fraksi-fraksi dalam rapat paripurna, dalam rapat paripurna tersebut DPRD dapat meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah seperti yang tertuang dalam Pasal 11 Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Nomor 5 Tahun 2001 menyatakan :

1. Paling sedikit 5 (lima) orang anggota DPRD dapat mengajukan usul kepada DPRD untuk meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah secara lisan maupun tulisan.
2. Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada pimpinan DPRD, disusun secara singkat, jelas dan ditandatangani oleh para pengusul serta diberikan.
3. Usul meminta keterangan tersebut, oleh pimpinan DPRD disampaikan pada rapat paripurna DPRD.
4. Dalam rapat paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (3), para pengusul diberi kesempatan menyampaikan penjelasan lisan atau usul permintaan penjelasan tersebut.
5. Pembicaraan mengenai sesuatu usul meminta keterangan dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada :
 - a. Anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan
 - b. Para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para anggota DPRD
6. Keputusan persetujuan penolakan terhadap usul permintaan keterangan kepada Pemerintah Daerah ditetapkan dalam rapat paripurna.

7. Selama usul permintaan keterangan DPRD belum memperoleh keputusan para pengusul berhak mengajukan perubahan atau menarik kembali usulannya.
8. Apabila rapat paripurna menyetujui terhadap usul permintaan keterangan, pimpinan DPRD mengajukan permintaan keterangan kepada Pemerintah Daerah.
9. Pemerintah Daerah wajib memberikan keterangan lisan maupun tertulis dalam rapat paripurna.
10. Setiap anggota DPRD dapat mengajukan pertanyaan atas keterangan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (9).
11. Atas jawaban Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (10) DPRD dapat menyatakan pendapatnya.
12. Pernyataan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (11) disampaikan secara resmi oleh DPRD kepada Pemerintah Pusat.
13. Pernyataan pendapat DPRD atas keterangan Pemerintah Daerah dimaksud pada ayat (12) dapat sebagai bahan bagi DPRD dalam rangka penilaian pertanggungjawaban Bupati.

Dalam melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2001 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah

Kabupaten Brebes setelah dilakukan rapat dengan pendapat Pemerintah Daerah dan pihak-pihak lain yang diperlukan maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah meminta kepada pihak-pihak tertentu melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan. Sebagai tindak lanjut dari pemeriksaan tersebut maka dibentuk tim khusus sebagai *accountan publik* yang dipimpin oleh Bapak Thabrani. Setelah diadakan maka DPRD memberi saran mengenai langkah-langkah preventif dan represif kepada pejabat yang berwenang sebagai berikut : Tentang Perusda yang disampaikan dalam pandangan fraksi :

- 1) Pemberhentian terhadap Direksi yang bermasalah
- 2) Perampangan karyawan
- 3) Klarifikasi dan intensifikasi terhadap penagihan piutang dan hutang
- 4) Pembekuan usaha-usaha yang tidak berkembang
- 5) Untuk mempersiapkan penggabungan Perusahaan Daerah menjadi satu management.²³⁾

b) Pengawasan Terhadap Peraturan Daeran Nomor 18 Tahun 2002
Tentang Penyelenggaraan Sarana Pelayanan Kesehatan

Adanya desentralisasi disektor kesehatan akan menimbulkan perubahan-perubahan dalam sistem kesehatan nasional. Kebijakan

²³⁾ Muh. Masduki, *Wawancara Pribadi*, Anggota Komisi C DPRD Kabupaten Brebes.

desentralisasi mengakibatkan proses pembuatan kebijakan kesehatan didistribusikan sesuai dengan wewenang yang dipegang oleh setiap unit. Pemerintah Daerah membuat kebijaksanaan operasional yang berhubungan dengan unit-unit kesehatan yang dimiliki untuk mencapai efisiensi dan efektifitas.

Desentralisasi kesehatan bagi pemerintah daerah memerlukan mekanisme penghitungan kebutuhan kesehatan beserta informasi, kebutuhan kesempatan, hal ini diperlukan untuk membuat perencanaan pelayanan kesehatan di daerah agar efektif dan efisien berdasarkan Undang-undang nomor 23 tahun 1992 dan Peraturan Pemerintah nomor 7 tahun 1987 urusan kesehatan dan fasilitasnya yang dilaksanakan dan dimiliki pemerintah daerah menjadi tanggung jawabnya. Desentralisasi kesehatan menuntut agar perencanaan dan alokasi sumber daya tidak hanya menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah tetapi melalui proses dialog yang sejajar atau *horizontal communication* yang terdiri dari Buppeda, Dinas Kesehatan, LSM, Perguruan Tinggi, Ormas dan pihak lain yang terkait.

Pelaksanaan dari Undang-undang nomor 23 tahun 1992 adalah agar peningkatan terhadap keadilan, efisiensi dan kualitas pelayanan kesehatan yang didukung oleh faktor-faktor sebagai berikut :

- a. Sumber daya keuangan sektor publik
- b. Pola alokasi sumber daya secara keseluruhan
- c. Distribusi sumber daya manusia
- d. Pemanfaatan pelayanan
- e. Jangkauan dan ketersediaan pelayanan
- f. Perubahan dalam sistem-sistem pendukung
- g. Ketersediaan obat-obatan dasar

Agar pelaksanaan pelayanan kesehatan tersebut dapat berjalan perlu adanya produk peraturan daerah yang berhubungan dengan penyelenggaraan pelayanan kesehatan, hal tersebut dapat direalisasikan dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 2001 setelah diundangkannya Perda tersebut membawa implikasi bahwa penyelenggaraan pelayanan kesehatan harus mendapatkan izin dari pemerintah Kabupaten Brebes.

Pengawasan yang dilakukan dengan cara pemandangan umum fraksi-fraksi dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pengawasan yang dilakukan sebatas memberi saran menuju perbaikan pelayanan kesehatan sebagai berikut :

Dari retribusi pelayanan kesehatan yang terealisasi sejumlah Rp. 2.791.941.2000 dan ijin penyelenggaraan dan ijin penyelenggaraan sarana kesehatan dapat terealisasi sejumlah

Rp. 45.100.000 dari terealisasinya. Pendapatan bidang kesehatan agar dilakukan upaya-upaya sebagai berikut :

- a. Memperbaiki fasilitas-fasilitas pelayanan umum agar menarik masyarakat untuk menggunakannya.
- b. Meningkatkan perlindungan masyarakat sebagai pengguna pelayanan kesehatan di Kabupaten Brebes.
- c. Dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan di Kabupaten Brebes dapat terbina, terkendali guna peningkatan pelayanan kesehatan.
- d. Menyediakan pelayanan kesehatan yang dapat didistribusikan kepada masyarakat.

Atas pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut ditindak lanjuti dengan melakukan kunjungan kerja yang dilakukan oleh Komisi E yang membidangi kesejahteraan rakyat ke Dinas Kesehatan Kabupaten Brebes yang sebelumnya mendapatkan persetujuan dari DPRD.

Dari uraian di atas mengenai pengawasan terhadap peraturan daerah merupakan bukti bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan pengawasan terhadap Perda yang ada,²³⁾ dalam hal ini penulis hanya membatasi pengawasan terhadap Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2001 dan Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 2001.

²³⁾ Sukirso, wawancara pribadi, ketua komisi A DPRD Kabupaten Brebes

Dalam pengawasan tidak mencari kesalahan tapi untuk meningkatkan kinerja dari pihak yang diawasi dalam hal ini bupati Kepala Daerah beserta aparatnya.

2. Pelaksanaan Pengawasan Keputusan Gubernur Kepala Daerah dan Bupati

Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda, dalam Pasal 72 ayat (1) “Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, Kepala Daerah menetapkan Kepala Daerah. Keputusan Kepala Daerah dapat bersifat mengatur atau ketetapan. Mengatur dalam arti yang lebih umum, dapat juga mencakup Kepala Daerah sebagai aturan kebijakan yang didasarkan pada kebebasan bertindak, selain itu keputusan Kepala Daerah dapat juga dibuat kewenangannya sebagai pejabat administrasi negara yang dilekatkan wewenangnya tertentu yang ditentukan oleh (dalam) undang-undang.

Kepala Daerah menetapkan keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan Peraturan Daerah atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku. Keputusan Kepala Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah lain, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 70 dan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999).

Pelaksanaan pengawasan dari Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan sarana pelayanan kesehatan yang dilakukan oleh Komisi E yang membidangi bidang kesejahteraan rakyat setelah melakukan kunjungan kerja untuk menerima, meminta dan mengusahakan untuk memperoleh keterangan dari pejabat/pihak-pihak yang terkait dalam hal tersebut Dinas Kesehatan Kabupaten menurut pihak DKK penyediaan obat-obatan merupakan hal yang sangat mendesak untuk dipenuhi. Dari keterangan Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten tersebut bahwa masalah obat-obatan yang telah masuk dalam masa kadaluwarsa banyak ditemui di Puskesmas.

Dari keterangan di atas maka Komisi E menyerukan dan memberi saran kepada Bupati Brebes agar menerbitkan surat keputusan tentang obat-obatan yang telah memasuki masa kadaluwarsa yang belum ditarik dari Puskesmas karena obat-obatan tersebut sangat rawan agar tidak disalahgunakan oleh pihak-pihak yang tidak berwenang.

Pengawasan terhadap keputusan bersama Walikota Tegal Nomor 01 Tahun 2002 dan Bupati Brebes Nomor 10 Tahun 2002 tentang Keputusan Bersama Walikota Tegal dengan Bupati Brebes tentang perubahan batas wilayah kota Tegal dan Kabupaten Brebes pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap batas alam berupa sungai Kaligangsa setelah diadakan pelurusan yang sebelumnya sungai Kaligangsa melalui alur pendukuhan Kajongan agar

diadakan suatu pemetaan yang akurat dan diadakan sosialisasi agar masyarakat tahu tentang batas wilayah Kabupaten Brebes. Pengawasan yang dilakukan melalui pemandangan fraksi dalam rapat paripurna. Implikasi dari keputusan bersama tersebut berpengaruh terhadap Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2002 tentang Pemanfaatan pelabuhan dalam Pasal 7 dijelaskan bahwa wilayah ke pelabuhan di daerah yang diusahakan salah satunya pos pelabuhan Kaligangsa. Pengawasan tersebut ditindak lanjuti pada kunjungan kerja dalam rangka penyusunan dan rancangan Peraturan Daerah tentang tata ruang pantai dan laut Kabupaten Brebes. Pengawasan yang dilaksanakan melalui kunjungan kerja oleh Komisi A terhadap Keputusan Bersama terhadap Keputusan Bupati Brebes Nomor 1 Tahun 2002 dan Keputusan Bupati Brebes Nomor 10 Tahun 2002 pada dasarnya merupakan bagian dari penyusunan Raperda yang diajukan atas rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang rencana tata ruang pantai dan laut Kabupaten Brebes tindak lanjut yang lain dibentuknya panitia khusus yang membahas Rencana Peraturan Daerah.

Menurut Sukirso, BCHK pada dasarnya pengawasan terhadap Keputusan Bupati tersebut dalam pelaksanaannya disertai dengan pengawasan yang dilakukan pada Peraturan Daerah yang menjadi dasar dari keluarnya Keputusan Daerah. Pengawasan pada Keputusan Bupati

tersebut pelaksanaan dari Peraturan Daerah dimana keputusan tersebut tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Daerah yang ada.

3. Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Anggaran Daerah pada hakekatnya merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Dengan demikian APBD harus benar-benar dapat mencerminkan kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman.²⁴⁾

Atas dasar acuan tersebut penyusunan APBD hendaknya mengacu pada norma dan prinsip anggaran sebagai berikut :

1. Transparansi dan Akuntabilitas

Transparansi tentang Anggaran Daerah merupakan salah satu persyaratan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab pemerintah mensejahterakan masyarakat maka APBD harus dapat memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan selain itu setiap dana yang diperoleh, penggunaannya harus dapat dipertanggungjawabkan.

²⁴⁾ Sukirso, *Wawancara Pribadi*, Ketua Komisi A DPRD Kabupaten Brebes, (Brebes 6, Agustus 2004).

2. Disiplin Anggaran

APBD disusun dengan berorientasi pada kebutuhan masyarakat tanpa harus meninggalkan keseimbangan antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu anggaran yang disusun harus dilakukan berlandaskan asas efisiensi, tepat guna dan dapat dipertanggungjawabkan. Pemilahan antara belanja yang bersifat rutin dengan belanja yang bersifat pembangunan/modal harus diklarifikasikan secara jelas agar tidak terjadi pencampuran kedua sifat anggaran yang dapat menimbulkan pemborosan dan kebocoran dana. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap pos/merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup.

3. Keadilan Anggaran

Pembiayaan pemerintah daerah dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dipikul oleh segenap lapisan masyarakat. Untuk itu pemerintah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan.

4. Efisiensi dan Efektifitas Anggaran

Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektifitas anggaran, maka dalam perencanaan perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek diprogramkan.

5. Format Anggaran

Pada dasarnya APBD disusun berdasarkan format anggaran defisit (*deficit budget format*). Selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadinya surplus atau defisit anggaran. Apabila terjadi surplus daerah dapat membentuk dana cadangan sedangkan bila terjadi defisit, dapat ditutupi melalui sumber pembiayaan pinjaman dan atau penertiban obligasi daerah dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Penyusunan APBD pada tahun anggaran 2001 masih sangat dipengaruhi oleh situasi perekonomian yang masih belum pulih dari krisis. Dampak krisis multi dimensional beberapa tahun terakhir menyebabkan/mengakibatkan tingginya penduduk miskin, meningkatnya angka pengangguran banyaknya anak yang putus sekolah.

Pemerintah Daerah harus mampu menjawab tuntutan masyarakat melalui berbagai program dan kegiatan yang dalam APBD meningkatkan kualitas dan kuantitas layanan jasa publik seperti pendidikan, kesehatan, kebersihan, keamanan, ketertiban dan lain sebagainya.

Kebijakan penyusunan APBD tidak saja bertujuan untuk mengembalikan pertumbuhan ekonomi daerah dengan cepat, tetapi perlu diperbaiki. Bertitik tolak dari permasalahan tersebut di atas, maka beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian Pemerintah Dasar dalam menyusun dan melaksanakan APBD adalah sebagai berikut :

1. meningkatkan pendapatan pajak dan retribusi tanpa harus menambah beban masyarakat, tetapi melalui penyederhanaan pungutan, efisiensi biaya administrasi pungutan, memperkecil jumlah tunggakan dan menegakkan sanksi hukum bagi para penghindar pajak
2. meningkatkan efisiensi, efektivitas dan penghematan dibidang belanja daerah sesuai prioritas
3. memprioritaskan anggaran untuk membiayai kegiatan/proyek pada dinas teknis yang bertanggung jawab melayani masyarakat secara langsung
4. menciptakan Pemerintah Daerah yang bersih dan berwibawa dengan mengacu pada Undang-undang nomor 28 tahun 1999 tentang

Penyelenggaraan negara yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Paradigma baru pengelolaan keuangan daerah dan APBD dilatarbelakangi oleh hal-hal berikut :

- 1) meningkatkan tuntutan masyarakat terhadap pengelolaan keuangan secara transparan dan memenuhi prinsip akuntabilitas publik
- 2) pemberlakuan Undang-undang nomor 22 tahun 1999 dan Undang-undang nomor 25 tahun 1999 yang kemudian diikuti oleh Peraturan Pemerintah
- 3) sistem, prosedur, formal, dan struktur APBD yang berlaku selama ini kurang mampu mendukung tuntutan perubahan sehingga perlu perencanaan APBD yang sistematis, terstruktur dan komprehensif

Perencanaan APBD dengan paradigma baru tersebut adalah :

- 1) APBD yang berorientasi pada kepentingan publik
- 2) APBD disusun dengan pendekatan kinerja
- 3) terdapat keterkaitan yang erat antara pengambilan kebijakan di DPRD dengan perencanaan operasional oleh Pemerintah Daerah dan penganggaran oleh unit kerja
- 4) terdapatnya upaya untuk mensinergikan hubungan APBD, sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah, lembaga pengelolaan

keuangan daerah dan unit layanan publik dalam pengambilan kebijakan.

Anggaran merupakan alat perencanaan management untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran sektor publik dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, berapa biaya-biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dari belanja pemerintah tersebut. Anggaran sebagai alat perencanaan digunakan untuk :

- a. merumuskan tujuan serta sasaran kebijakan agar sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan
- b. merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan
- c. mengalokasi dana pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun
- d. menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategi

Anggaran dapat juga sebagai instrumen pengendalian digunakan untuk menghindari adanya salah sasaran. Anggaran merupakan alat untuk memonitor kondisi keuangan dan pelaksanaan operasional program atau kegiatan pemerintah. Sebagai alat pengendalian managerial anggaran sektor publik digunakan untuk meyakinkan bahwa pemerintah mempunyai uang yang cukup untuk memenuhi

kewajibannya. Selain itu anggaran digunakan untuk memberi informasi dan meyakinkan legislatif bahwa pemerintah bekerja secara efisien.

Proses perencanaan APBD dengan paradigma baru menekankan pada pendekatan *bottom-up planning* dengan tetap mengacu pada arah kebijakan pembangunan pemerintah pusat dalam GBHN, Program Pembangunan Nasional (Propensa), Rencana Strategis (Renstra), Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta).

Dalam perencanaan APBD peran dari DPRD adalah menjaring aspirasi masyarakat untuk mendapatkan berbagai masukan dan informasi tentang kebutuhan riil melalui metode penjangkaran aktif. Bentuk kegiatannya dapat (a) membuat dan menyebarkan kuisioner, (b) melakukan observasi lapangan atau survei untuk mendapatkan aspirasi dan gambaran sesungguhnya yang ada dilapangan, (c) mengadakan dialog interaktif dengan masyarakat secara langsung, (d) merumuskan hasil penjangkaran masyarakat tersebut ke dalam sebuah dokumen aspirasi yang memuat aspirasi dan kebutuhan riil masyarakat.

Peran yang lain tentu melakukan komunikasi antara DPRD dan Pemerintah Daerah sebagai mitra sejajar merupakan bentuk komunikasi yang dimaksudkan untuk saling melengkapi, bukan untuk saling menjatuhkan. Dalam hal ini DPRD sebagai wakil rakyat harus menyampaikan aspirasi masyarakat kepada pemerintahan daerah. Dalam penentuan arah dan kebijakan umum APBD. Berdasarkan arah

dan kebijakan umum APBD, Pemerintah Daerah bersama-sama dengan DPRD menyusun strategi dari prioritas APBD.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sumber-sumber penerimaan terdiri dari :

a. Pendapatan Asli Daerah

Sumber pendapatan asli daerah terdiri atas :

1. hasil pajak daerah
2. hasil retribusi daerah
3. hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan
4. lain-lain PAD yang sah

b. Dana Perimbangan

1. Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHATB) dan penerimaan dari Sumber Daya Alam (SDA).
2. Dana Alokasi Umum (DAU).
3. Dana Alokasi Khusus (DAK).

c. Pinjaman Daerah

Pinjaman Daerah dapat bersumber dari :

1. Dalam negeri
2. Luar negeri

Pinjaman Daerah dari dalam negeri bersumber dari :

- a. Pemerintah Pusat
 - b. Lembaga Keuangan Bank
 - c. Lembaga Keuangan Bukan Bank
 - d. Masyarakat
 - e. Sumber lainnya
- d. Lain-lain penerimaan yang sah

Dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah dan desentralisasi fiskal, Pemerintah Daerah diharapkan memiliki kemandirian yang lebih besar. Akan tetapi, saat ini masih banyak yang dihadapi Pemerintah Daerah terkait dengan upaya meningkatkan penerimaan daerah, antara lain :

- Tingginya tingkat kebutuhan daerah (*fiscal need*) yang tidak seimbang dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) yang dimiliki daerah
- Kualitas layanan publik yang masih memprihatinkan menyebabkan produk layanan publik yang sebenarnya dapat dijual ke masyarakat diresponen secara negatif, keadaan tersebut juga menyebabkan keengganan masyarakat untuk taat membayar pajak dan retribusi daerah
- Lemahnya infrastruktur prasarana dan sarana umum
- Berkurangnya dana bantuan dari pusat

- Belum diketahui potensi PAD yang mendekati kondisi riil

Beberapa strategi yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk menutup kesenjangan fiskal menurut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagai berikut :

1. Harus disadari bahwa semua pengeluaran yang direncanakan penting dilakukan. Pemerintah Daerah seharusnya menguji belanja dan biaya-biaya yang terjadi. Barangkali terdapat pengeluaran yang perlu dikurangi atau tidak usah dilakukan.
2. Mempelajari kemungkinan meningkatkan pendapatan melalui *charging for service* (penjualan jasa publik).
3. Perlu dilakukan perbaikan administrasi penerimaan pendapatan daerah untuk menjamin agar semua pendapatan dapat terkumpul dengan baik.
4. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dimungkinkan untuk menambah jenis pajak lain di luar yang telah diatur Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dengan Peraturan Daerah.

Pajak baru tersebut harus memenuhi kriteria sebagai berikut :

- a. Bersifat pajak dan bukan retribusi
- b. Objek pajak terletak atau terdapat diwilayah daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani

masyarakat diwilayah daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan

- c. Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum
- d. Objek pajak bukan merupakan objek pajak propinsi dan/atau objek pajak pusat
- e. Potensinya memadai
- f. Tidak memberikan dampak negatif terhadap perekonomian
- g. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat
- h. Menjaga kelestarian lingkungan

Jika dilihat dari pelaksanaan APBD tidak lepas dari penerimaan dan pengeluaran. Setiap penerimaan dilaksanakan oleh setiap perangkat daerah yang mempunyai tugas memungut atau menerima pendapatan daerah wajib melaksanakan intensifikasi pemungutan pendapatan tersebut. Semua manfaat yang bernilai uang berupa komisi, rabat, potongan bunga atau nama izin lain sebagai akibat dari penjualan dan atau pengadaan barang dan jasa dan penyimpangan dan atau penempatan yang daerah merupakan pendapatan daerah. Pendapatan daerah disetor sepenuhnya pada waktunya ke kas daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dilihat dari

pengeluaran bahwa tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban APBD tidak dapat dilakukan sebelum ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD dan ditetapkan dalam lembaran daerah.

Penatausahaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah berpedoman pada standar akuntansi keuangan pemerintah daerah yang berlaku. Standar akuntansi keuangan pemerintah daerah adalah pedoman atau prinsip-prinsip yang mengatur perlakuan akuntansi yang menjamin konsistensi dalam pelaporan keuangan. Perlunya standar dan analisa belanja serta rencana anggaran satuan kerja yang memuat antara lain visi, misi, rencana program dan kegiatan beserta tolak ukur kinerja dan target kerja.

Setiap akhir tahun anggaran Pemerintah Daerah wajib membuat perhitungan APBD yang memuat perhitungan APBD yang memuat perbandingan antara realisasi pelaksanaan APBD dibandingkan dengan APBD.

Penghitungan APBD harus menghitung selisih antara realisasi penerimaan dengan anggaran penerimaan dan realisasi pengeluaran dengan anggaran pengeluaran dengan menjelaskan alasannya yang didasarkan pada faktor yang terkendali atau tidak terkendali.

Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD tidak semata-mata dimaksudkan sebagai upaya untuk menemukan kelemahan pelaksanaan Pemerintah Daerah melainkan juga untuk meningkatkan

efisiensi, efektifitas, produktifitas dan akuntabilitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah serta fungsi pengawasan DPRD terhadap jalannya penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Sehingga menjamin kesungguhan Kepala Daerah dan perangkat daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangan yang dibebankan. Sebagai tolak ukur penilaian pertanggung jawaban Kepala Daerah didasarkan Rencana Strategi atau Dokumen Perencanaan Daerah lainnya, menurut bapak Mabruni, S.H Staf Bagian HOK Pemerintahan Daerah Kabupaten Brebes, pertanggungjawaban akhir tahunan anggaran Kepala Daerah kepada DPRD bukan merupakan wahana untuk menjatuhkan Kepala Daerah terhadap jalannya pemeriksaan dengan penilaian dan perbaikan kinerja penyelenggara Pemerintah Daerah.

Pertanggungjawaban Kepala Daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000. Pertanggung jawaban Pemerintah Daerah Kepada DPRD meliputi :

1. Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran adalah pertanggung jawaban Kepala Daerah kepada DPRD atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah selama satu tahun anggaran, yang merupakan pertanggung jawaban pelaksanaan APBD berdasarkan tolak ukur Renstra.
2. Pertanggungjawaban akhir masa jabatan adalah pertanggungjawaban Kepala Daerah atas penyelenggaraan

Pemerintah Daerah selama masa jabatan Kepala Daerah berdasar tolak ukur Renstra.

3. Pertanggungjawaban hal tertentu adalah pertanggungjawaban atas perbuatan pribadi Kepala Daerah dan atau wakil Kepala Daerah yang diduga mengandung unsur tindak pidana sewaktu-waktu selama masa jabatan.

Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Sesuai dengan reformasi sistem ini diubah agar memberikan gambaran yang jelas tentang pembagian kekuasaan di daerah berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi yang dikehendaki oleh banyak pihak Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan sebagai berikut :

Pasal 19 ayat (1) a : DPRD mempunyai hak untuk meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota.

Pasal 44 ayat (2) : Dalam menjalankan tugas dan kewajiban Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD.

Pasal 45 ayat (1) : Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD setiap akhir tahun anggaran.

Pasal 45 ayat (2) : Kepala Daerah wajib memberikan pertanggungjawaban laporan pertanggungjawaban kepada DPRD untuk hal tertentu atas permintaan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2).

Pasal 53 ayat (2) : Kepala Daerah mempersiapkan pertanggungjawaban akhir masa jabatannya kepada DPRD dan menyampaikan pertanggungjawaban tersebut selambat empat bulan setelah pemberitahuan.

Berdasarkan ketentuan dalam pasal-pasal Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 atas pertanggungjawaban Kepala Daerah meliputi tiga macam yaitu :

a. Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran

Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dalam bentuk perhitungan APBD. Laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Kepala Daerah terdiri dari :

- Laporan Perhitungan APBD
- Nota Perhitungan APBD
- Laporan Akhir Kas
- Neraca Daerah

Keempat aspek di atas dilengkapi dengan penilaian kinerja berdasarkan tolak ukur Renstra. Penilaian kinerja berdasarkan tolak ukur Renstra didasarkan pada indikator :

- Dampak : bagaimana dampaknya terhadap kondisi makro yang ingin dicapai berdasarkan manfaat yang dihasilkan.
- Manfaat : bagaimana tingkat kemanfaatan yang dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat, maupun pemerintah.
- Hasil : bagaimana tingkat pencapaian kinerja yang diharapkan terwujud berdasarkan keluaran (*output*) kebijakan atau program yang sudah dilaksanakan.
- Keluaran : bagaimana bentuk produk yang dihasilkan langsung oleh kebijakan atau program berdasarkan masukan (*input*) yang digunakan.
- Masukan : bagaimana tingkat atau besaran sumber-sumbernya manusia, dana, material, waktu, teknologi dan sebagainya.

b. Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatannya

Pertanggungjawaban atas pelaksanaan jabatan merupakan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan yang merupakan kinerja setiap Kepala Daerah berdasarkan tolak ukur Renstra.

c. Pertanggungjawaban Karena Hal Tertentu

Pertanggungjawaban karena hal tertentu merupakan keterangan sebagai wujud pertanggungjawaban Kepala Daerah yang berkaitan dengan atas perbuatan pidana, Kepala Daerah dan atau wakil Kepala Daerah yang oleh DPRD dinilai dapat menimbulkan krisis kepercayaan publik yang luas.

Menurut hemat penulis meskipun adanya pedoman dari pemerintahan, isi laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah disetiap akhir tahun anggaran antar daerah yang satu dengan daerah yang lainnya tentu berbeda. Menurut bapak Mayang Sri Herbimo Kepala Bagian Rapat dan Risalah Sekretariat Dewan DPRD Kabupaten Brebes kualitas isi laporan pertanggungjawaban tidak bisa dilihat dari tebal tipisnya suatu laporan pertanggungjawaban melainkan substansi isi laporan, karena itu laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah yaitu :

- 1) Realisasi APBD sebagai pencerminan pelaksanaan program tahunan
- 2) Permasalahan yang telah diselesaikan beserta langkah dan solusinya
- 3) Hambatan dalam pelaksanaan kegiatan serta upaya mengatasinya
- 4) Penerimaan pendapatan daerah beserta lampiran perinciannya
- 5) Penggunaan anggaran belanja daerah beserta lampiran perinciannya

Mekanisme pengawasan dengan meminta pertanggungjawaban

Bupati :

- Sekurang-kurangnya lima anggota DPRD tidak hanya terdiri dari satu fraksi mengajukan usul kepala DPRD untuk meminta pertanggungjawaban Bupati tentang penyelenggaraan pemerintahan dan keuangan daerah.
- Disampaikan kepada DPRD. Disusun secara singkat dan ditandatangani oleh para pengusul.
- Oleh pimpinan DPRD disampaikan pada rapat paripurna DPRD setelah mendengarkan pertimbangan panitia musyawarah.
- Kemudian pengusul diberi kesempatan untuk memberikan penjelasan secara lisan atas usul permintaan pertanggungjawabannya.
- Pembicaraan mengenai suatu usul meminta pertanggungjawaban dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada :
 1. Anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan.
 2. Pengusul memberikan jawaban atas pandangan anggota.
 3. Keputusan atas usul permintaan pertanggungjawaban dapat disetujui atau ditolak dan ditetapkan dalam rapat paripurna atau rapat paripurna berikutnya selambat-lambatnya tujuh hari setelah diputuskan dengan didukung sekurang-kurangnya lebih dari setengah jumlah anggota yang hadir.

4. Selama usul permintaan pertanggungjawaban belum diputuskan, pengusul berhak mengadakan perubahan atau menarik kembali putusannya.

- Apabila usul permintaan pertanggungjawaban Bupati disetujui sebagai permintaan pertanggungjawaban Bupati diminta memberikan pertanggungjawaban.
- Pembicaraan mengenai pertanggungjawaban Bupati dilaksanakan dalam rapat paripurna dengan memberikan kesempatan kepada pengusul maupun anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan.
- Atas pandangan dari pengusul dan anggota DPRD Bupati memberikan jawabannya.
- DPRD dapat memberikan pendapat terhadap jawaban Bupati atas pandangan anggota DPRD atas usul sekurang-kurangnya lima anggota DPRD dan tidak hanya terdiri dari satu fraksi.
- Apabila tidak ada usul pernyataan pendapat, maka pembicaraan mengenai pertanggungjawaban Bupati dalam rapat paripurna dinyatakan selesai

4. Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Kebijakan Pemerintah Daerah

Kebijakan Daerah merupakan suatu acuan ketentuan dan pedoman dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang dituangkan dalam Peraturan Daerah, keputusan kepala Daerah, keputusan DPRD,

dan keputusan pimpinan DPRD. Setiap kebijakan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dengan dasar peraturan Daerah, keputusan Bupati maupun keputusan DPRD.

Pelaksanaan pengawasan terhadap kebijakan Daerah dilakukan oleh komisi-komisi yang membidangi atau sesuai dengan tugasnya. Setiap kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah seyogyanya dikonsultasikan terlebih dahulu dengan Dewan tapi tidak semua dari kebijakan tersebut harus dikonsultasikan, tapi yang membawa dampak yang besar dan yang bersifat strategis saja.

Salah satu kebijakan pemerintah Daerah Kabupaten Brebes dalam bidang pendidikan adalah pengadaan buku panduan bagi siswa SD, SMP, dan SMU yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Brebes bekerja sama dengan PT. Balai Pustaka. Dalam pelaksanaannya Dewan tidak melakukan pengawasan tersebut, tapi baru dibicarakan antar anggota Dewan, karena DPRD memasuki masa pergantian jabatan.

5. Pelaksanaan Kerjasama Internasional di daerah

Dalam pelaksanaan kerjasama internasional Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pasal 88 secara tegas mengatakan “Daerah dapat mengadakan kerjasama yang saling menguntungkan dengan lembaga/badan di luar negeri yang diatur dengan keputusan bersama,

kecuali menyangkut kewenangan pemerintah, sebagaimana dimaksud Pasal 7.

Dalam pelaksanaannya DPRD Kabupaten Brebes tidak melakukan pengawasan terhadap kerjasama internasional karena tidak adanya kerjasama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes.

C. Hambatan DPRD dalam Melaksanakan Fungsi Pengawasan terhadap Pengawasan Pemerintah Daerah

Pelaksanaan pengawasan terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan hal baru. Pengawasan merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari kemandirian kebebasan berotonomi disatu pihak dan pengawasan di pihak lain, merupakan dua sisi dari satu lembar mata uang dalam negara kesatuan dengan sistem otonomi kebebasan dan kemandirian berotonomi dapat dipandang sebagai pengawasan atau kendali kecenderungan sentralisasi yang berlebihan. Sebaiknya pengawasan merupakan kendali terhadap desentralisasi berlebihan. Tidak ada otonomi tanpa sistem pengawasan.

Bentuk dan isi pengawasan dilakukan semata-mata menurut atau berdasarkan ketentuan Undang-undang. Hubungan pengawasan hanya dilakukan terhadap hal yang secara tegas ditentukan dalam Undang-undang. Pengawasan tidak berlaku atau ditetapkan terhadap hal yang tidak ditentukan atau berdasarkan Undang-undang.

Pelaksanaan pengawasan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ternyata menemui beberapa kendala yang ditemui seiring keluarnya Undang-undang tersebut, dapat dijelaskan sebagai berikut :

- Pengawasan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1999 sehingga Pemerintah Daerah masih terbentur pada Peraturan Lama.
- Watak pelaksanaan pengawasan belum optimal dalam melaksanakan tugas-tugasnya.
- Adanya sementara anggota Dewan yang “salah kaprah” terhadap tugas pengawasannya.

D. Solusi Penyelesaian atas Pelaksanaan Pengawasan yang dilakukan DPRD

- Untuk pengawasan yang terbentur pada peraturan lama maka DPRD harus lebih mengoptimalkan pengawasan yang ada terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Melaksanakan pengawasan tidak semata-mata mencari kesalahan dari pihak eksekutif, tetapi lebih diusahakan diarahkan pada usaha pada usaha untuk melakukan pembinaan dan bimbingan.
- Untuk pelaksanaan tugasnya anggota DPRD harus mampu menampilkan diri sebagai sosok wakil rakyat yang represntatif harus ditunjang pada sikap profesionalisme yang memadai serta didukung oleh komitmen yang tinggi terhadap etika politik dan pemerintah yang dijunjung tinggi, sehingga peningkatan sumber daya manusia dari anggota legislatif. Daerah yang paling bertanggung jawab adalah sosok dengan kualifikasi tertentu yang lebih teruji

kemampuan dalam bidang pemerintahan. Kunci dari serangkaian proses pengembangan anggota legislatif daerah terletak pada proses rekrutmen anggota dan pembinaannya dilakukan oleh partai politik. Hal yang paling kongkrit dalam menjalankan tugas, pelaksanaan dan wewenang yang ada anggota DPRD tidak boleh memperjuangkan kepentingan sendiri dan tanggap terhadap aspirasi dari rakyat yang diwakilinya.

- Terhadap tugas pengawasannya setiap harus mengerti tentang tugas hak serta wewenang yang diberikan kepadanya. Dengan kata lain harus ada pemberdayaan dari anggota DPRD mengenai tugas, hak dan wewenangnya. Karena itu ada kesadaran tinggi dari para anggota untuk selalu terbuka menyerap segala bentuk informasi dan pengetahuan yang diperlukan, untuk itu pranata-pranata seperti tim asisten, dengar pendapat sarasehan dengan para ahli atau figur publik yang berwibara, melengkapi dengan bahan informasi yang memadai akan sangat berguna untuk memperluas wawasan, kecakapan dan pengetahuan anggota.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dengan mendasarkan pada uraian dari sub bab dan pembahasan yang dilakukan pada bagian terdahulu penulis akan mencoba mengambil kesimpulan sebagai akhir dari penyusunan skripsi ini mengenai “Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Brebes” setelah mengadakan penelitian baik secara langsung terhadap objek penelitian berdasarkan data yang diperoleh maka dapat dikemukakan kesimpulan.

Pengawasan adalah salah satu fungsi manajemen yang merupakan proses kegiatan pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan tugas organisasi akan dan telah terencana dengan baik sesuai dengan kebijaksanaan, instruksi rencana dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dan yang berlaku.

Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 pengawasan dibagi menjadi :

1. Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik berupa Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
2. Pengawasan Fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga/badan/unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan pengujian, pengusutan dan penilaian
3. Pengawasan legislatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Pemerintah Daerah sesuai tugas dan wewenang dan haknya
4. Pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan masyarakat

Dalam Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 mengatur tentang Pengaturan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD.

Pasal 17 ayat (1) : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan pengawasan legislatif terhadap pelaksanaan kebijakan daerah.

Pasal 17 ayat (2) : Pengawasan legislatif sebagaimana dimaksud ayat (1) dilakukan sesuai dengan tugas dan wewenangnya melalui dengar pendapat, kunjungan kerja, pembentukan panitia khusus dan pembentukan panitia kerja diatur dalam tata tertib dan atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan terhadap ketentuan di atas dipertegas dengan Keputusan Presiden Nomor 74 dalam Pasal 12 ayat (2) menyatakan sebagai berikut :

“Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota melakukan pengawasan legislatif terhadap :

- a. Pelaksanaan kebijakan daerah Kabupaten/Kota
- b. Pelaksanaan kerjasama internasional daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan”.

Pengawasan DPRD dapat dilakukan dapat dilihat dari Pasal 15 ayat (1) :

“Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota melakukan pengawasan legislatif melalui :

- a. Pemandangan umum fraksi-fraksi dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- b. Rapat pembahasan dalam sidang komisi
- c. Rapat pembahasan dalam panitia-panitia yang dibentuk berdasarkan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- d. Rapat dengar pendapat dengan Pemerintah Daerah dan pihak-pihak yang diperlukan
- e. Kunjungan kerja”

Ayat (2) dalam melaksanakan pengawasan legislatif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Dewan Perwakilan rakyat Daerah dapat :

- a. Mengundang pejabat-pejabat dilingkungan Pemerintahan Daerah

- b. Menerima, meminta dan mengusahakan untuk memperoleh keterangan dari pejabat/pihak-pihak yang terkait
- c. Meminta kepada pihak-pihak tertentu melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan
- d. Memberi saran mengenai langkah-langkah preventif dan represif kepada pejabat yang berwenang

Dari uraian di atas maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan pengawasan terhadap :

- a. Pelaksanaan kebijakan Daerah Kabupaten/Kota
- b. Pelaksanaan kerjasama internasional Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan

B. Saran – saran

Berdasarkan analisa yang telah diuraikan dimuka ada beberapa saran yang dapat disampaikan antara lain :

- Mengontrol atau mengawasi kinerja eksekutif, yang dimaksud disini adalah fungsi legislatif dalam mengawasi segala kegiatan pemerintahan ini meliputi pilihan langkah untuk melakukan dan atau tidak melakukan sesuatu yang terkait dengan proses memerintah dan atau tidak melakukan dan atau tidak melakukan sesuatu ini lazim disebut kebijakan publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Arbi Sanit, 1985, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV. Rajawali : Jakarta.
- Abdul Gaffar Karim, 2003, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Bagir Manan, 2004, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah PSH Fakultas Hukum UI*, Yogyakarta.
- Dahlan Thaib, 2000, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty : Yogyakarta.
- Gie, T.L, 1989, *Ensiklopedi Administrasi*, CV. Haji Agung, Jakarta.
- Harsudiono Hartas, Mariam Budarjo dan Ibrahim Ambong, 1993, *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada : Jakarta.
- HAW. Widjaja, 2002, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Inu Kencana Syafie, 1994, *Ilmu Pemerintahan*, CV. Mandar Maju : Bandung
- Karnadi, 2003, *Pedoman Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, BP. Cipta Jaya : Jakarta.
- Kristina D. Darumurti, Uumbu Rauta, 2003, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta.
- Mariam Budiardjo, 1993, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Raja Grafindo Persada : Jakarta.
- Rony Hanitijo Sonitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia : Jakarta.
- S. Nasution dan N. Thomas, 1988, *Buku Penuntun Membuat Tesis, Skripsi disertai Makalah*. PT. Bumi Aksara : Jakarta.
- Soerjono soekanto, Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif*.

Sujamto, 1991, *Cakrawala Otonomi Daerah*, Sinar Grafika : Jakarta.

Syaukani, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, 2003, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, Pustaka Pelajar dan Puskap*, Yogyakarta.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah 2001, Sinar Grafika, Jakarta.

Victor M. Situmorang, Jusuf Juhir, 1993, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, PT. Bineka Cipta.

Wirjono Prodjodikoro, 1981, *Asas Ilmu Negara dan Politik*. Jakarta





YAYASAN BADAN WAKAF SULTAN AGUNG
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
FAKULTAS HUKUM

Terakreditasi A berdasarkan S.K BAN-PT Nomor : 044/BAN-PT/Ak-VII/S1/XII/2003 tanggal : 15 Desember 2003.
Jl. Raya Kaligawe Km.4 PO Box. 1054 Telp.(024) 6583584 Fac.(024) 6582455 Semarang 50012

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"Bismillah membangun generasi khaira ummah"

Nomer : 899 /B.1/SA-H/VII/2004
Lamp :
Hal : Permohonan Rresearch

Kepada : Yth. Kepala Bapeda Brebes

Di -

Brebes

Dengan Hormat.

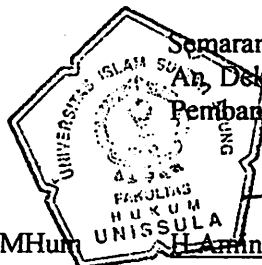
Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang
dengan ini menerangkan bahwa :

N a m a : Adi Imam Wicaksono
N i m : 03.99.4821
Semester : XI
Alamat : Jl. Raya Losari no. 16 Rt. 01 / I Losari Brebes
Keperluan : Mengadakan research untuk mengumpulkan data
guna penyusunan skripsi sarjana (S1).
Lokasi : Brebes
Judul : "Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Di Kabupaten
Brebes"

Demikian atas bantuan serta perhatiannya, sebelumnya kami ucapkan terima
kasih.

Mengetahui :
Dosen Pembimbing,

Siti Rodhiyah Dwi Istinah, SH. MHum



Semarang, 12 Juli 2004

An, Dekan
Pembantu Dekan I,

H. Amin Purnawan, SH CN M. Hum

Tanda Tangan
Yang bersangkutan

Adi Imam Wicaksono

PEMERINTAH KABUPATEN BREBES
KANTOR KESATUAN BANGSA DAN PERLINDUNGAN MASYARAKAT

Jl. Jend. Sudirman No. 111 Telp. (0283) 671026 Brebes 52212

Brebes, 16 Juli 2004

Nomor : 072 / 111/E/VII/2004
Sifat : Biasa.
Lampiran :
Perihal : Permohonan Ijin Riset/
Survey / Penelitian.

Kepada Yth. :
KEPALA BAPPEDA
KABUPATEN BREBES.
DI-

B R E B E S.

Membaca Surat dari **Dekan Universitas Islam Sultan Agung Semarang** tanggal **12-7-04** Nomor **846/B.1/SA-H/VII/2004** perihal
sebagaimana tersebut pada pokok surat, bahwa :

Nama : **ADI IMAM WIGAKSKHO**
Pekerjaan : **Mahasiswa UNISSULA Semarang**
Alamat : **Jl. Raya Losari No. 16 Mt. 01/1 Losari Brebes**
Jumlah Peserta :
Penanggung Jawab : **H. ANON PUNAWAN, SE dan M. Hum**

Akan mengadakan kegiatan Riset / Survey/ Penelitian di Kabupaten Brebes dengan lokasi

Yang akan dilaksanakan pada tanggal **16 Juli 2004** s/d **16 Agustus 2004** dengan proposal / skripsi berjudul

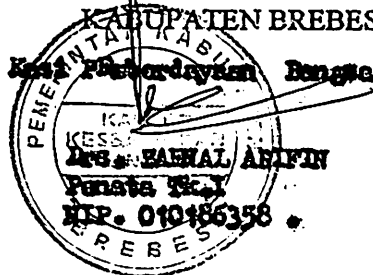
*** FUNGSI PENGAWASAN DENGAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH TERHADAP
PEMERINTAHAN PEMERINTAHAN DI KABUPATEN BREBES ***

Untuk maksud tersebut dengan ini kami menyatakan TIDAK KEBERATAN diberikan ijin riset/survey/penelitian kepada pihak yang berkepentingan, dengan syarat harus mematuhi semua peraturan dan perundangan yang berlaku.

Setelah selesai melaksanakan kegiatan sebagaimana tersebut diatas, dalam jangka waktu SATU BULAN segera menyerahkan hasilnya kepada Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Brebes dan Bappeda Kabupaten Brebes.

Dalam kegiatan tersebut diwajibkan ikut membantu keamanan dan ketertiban umum Masyarakat serta mentaati tata tertib dan ketentuan-ketentuan yang berlaku di Daerah setempat.

An. KEPALA KANTOR KESBANG DAN LINMAS
KABUPATEN BREBES



Tembusan, Kepada Yth. :
1. Yang berkepentingan ;
2. Pertiagal.



PEMERINTAH KABUPATEN BREBES
BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

Jl. Jend. Sudirman No. 159 Telp. 671821

Fax. (0283) 672429 Kode Pos - 52212

B R E B E S

Brebes, 17 Juli 2004

Nomor : 072/115/ VII/ 2004.
Sifat : Penting
Lampiran : -
Perihal : Research/Survey

Kepada

Yth. 1. Ka. Sekretariat DPRD Kab. Brebes.
2. Ka. Bagian HOK Setda Kab. Brebes
dl.

B R E B E S

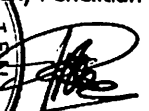
Berdasarkan Surat Rekomendasi dari Ka Kantor KESBANG & LINMAS Kabupaten Brebes No.072/111/P/VII/2004 tanggal 17 Juli 2004 perihal tersebut pada pokok surat dengan ini diberitahukan bahwa di wilayah Kantor Saudara akan dilaksanakan Research/Survey oleh :

1. Nama : ADI IMAM WICAKSONO
2. Pekerjaan : Mhs. Fak. Hukum UNISULA Semarang
3. Alamat : Jl. Raya Losari No. 16 RT 01/I Losari Brebes
4. Jumlah Peserta : -
5. Penanggung Jawab : H. AMIN PURNAWAN, SH. CN. M.Hum.
6. Maksud research / survey : Untuk Penyusunan Skripsi dengan judul "FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH TERHADAP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI KABUPATEN BREBES".
7. Lokasi : Kab. Brebes.
8. Jangka Waktu research / survey : Tgl. 16 Juli s/d 16 Agustus 2004

Dengan ketentuan - ketentuan sebagai berikut :

- a. Pelaksanaan research / survey tidak disalahgunakan untuk tujuan tertentu yang dapat mengganggu kestabilan Pemerintah.
- b. Sebelum pelaksanaan research / survey langsung kepada respondent maka harus terlebih dahulu melaporkan kepada penguasa daerah setempat.
- c. Setelah selesai research / survey supaya Saudara memberikan hasilnya kepada BAPPEDA KABUPATEN BREBES.

Kemudian atas perhatian dan bantuan saudara, kami sampaikan terima kasih.

An. BUPATI BREBES
KEPALA BAPPEDA KAB.BREBES
Kabid Pendidikan, Penelitian dan Pelaporan

Dts.ROKHIDIN
Penata Tk. I
NIP. 010 210 874

Tembusan kpd Yth :

1. Bupati Brebes sebagai laporan ;
2. Ka Kant KESBANG & LINMAS Kab Brebes ;
3. Yang bersangkutan ;
4. Pertinggal