

**BAB. III**

**PERKEMBANGAN PELAKSANAAN HAK-HAK**

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH**

**KOTA YOGYAKARTA TAHUN 1992-2004**

Dua bab terdahulu telah kita saksikan bersama mengulas tuntas tentang:

(1) aspek-aspek politik yang melatarbelakangi kehidupan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam dua masa kekuasaan politik, yaitu rezim Orde Baru dan rezim Pasca Orde Baru; (2) teori-teori yang menjelaskan tentang hakikat dan fungsi serta mekanisme lembaga perwakilan, peran lembaga perwakilan dalam masyarakat, hubungan lembaga perwakilan dalam sistem politik dan faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan fungsi-fungsi lembaga perwakilan; dan, (3) deskripsi DPRD Kotamadya Daerah Tingkat (Dati) II Yogyakarta periode 1992-1997 dan 1997-1999, dan DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004.

Dari semua ulasan tersebut penulis akhirnya sampai pada pertanyaan terkait dengan tulisan ini secara keseluruhan, yaitu: (1) bagaimanakah perkembangan pelaksanaan hak-hak DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta periode 1992-1997 dan 1997-1999, dan DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004; dan, (2) faktor-faktor apakah yang memengaruhi pelaksanaan hak-hak DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004? Dua pertanyaan tersebut dapat dikatakan adalah inti dari tulisan ini secara keseluruhan dan merupakan materi

utama bab ini. Dan dibawah ini penulis akan mengulas secara urut dua

## **A. Perkembangan Pelaksanaan Hak-hak DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta Periode 1992-1997 dan 1997-1999, dan DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004**

Telah diuraikan dalam bab satu bahwa setiap lembaga perwakilan, tidak terkecuali DPRD Kota Yogyakarta, memiliki hak terkait dengan pelaksanaan tugas/fungsinya. Dalam kapasitasnya sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, hak tersebut adalah media bagi anggota lembaga perwakilan untuk mewujudkan mekanisme pengawasan dan perimbangan kekuasaan (*checks and balances*) terhadap lembaga eksekutif yang dalam hal ini adalah pelaksana kebijakan.

Dengan demikian, berdasarkan alur logika, maka dapat dikatakan bahwa suatu kondisi melaksanakan hak oleh lembaga perwakilan baik secara kelembagaan dan keanggotaan sedikit banyak adalah perwujudan dari pelaksanaan tugas/fungsi lembaga perwakilan. Bagaimana perkembangan pelaksanaan hak-hak DPRD Kota Yogyakarta Dati II periode 1992-1997 dan 1997-1999, dan DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004, sudah barang tentu diperlukan penyelidikan mendalam terkait dengan kegiatan-kegiatannya dalam kurun waktu tersebut.

Namun, sebelum beranjak ke pembahasan tersebut ada baiknya penulis jelaskan terlebih dahulu hak-hak DPRD secara lebih mendalam, begitu pula dengan mekanisme pelaksanaannya dan dimana pelaksanaannya.

## **1. Hak-hak DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta Periode 1992-1997 dan 1997-1999, dan DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004 dan Mekanisme Pelaksanaannya**

Secara umum tidak ada perbedaan mendasar dalam kepemilikan hak antara DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta periode 1992-1997 dan 1997-1999. Penguasa Orde Baru tentu tidak akan mau merubah suatu kondisi yang memungkinkan munculnya implikasi negatif terhadap program-program Pemerintah di Daerah. Berbeda dengan itu, perbedaan mencolok dalam kepemilikan hak dapat dilihat antara dua masa diatas dengan DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004. Hal ini tentunya dapat dipahami karena terjadi perubahan orientasi dalam memandang lembaga perwakilan pada lingkup lokal. DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 dalam hal ini mengalami peningkatan hak baik secara kualitas dan kuantitas dibandingkan dengan periode-periode lalu.

### **1.1. Hak-hak DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta Periode 1992-1997 dan 1997-1999 dan Mekanisme Pelaksanaannya**

Hak DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta periode 1992-1997 dan 1997-1999 baik secara kelembagaan dan keanggotaan adalah meliputi:<sup>152</sup> (1) hak anggaran; (2) hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota; (3) hak meminta keterangan kepada Kepala Daerah tentang sesuatu kebijaksanaan Kepala Daerah; (4) hak mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah; (5) hak mengajukan pernyataan pendapat; (6) hak prakarsa; (7) hak penyelidikan; (8) hak protokoler; dan, (9) hak keuangan.

<sup>152</sup> Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di

Hak anggaran atau yang juga disebut sebagai hak menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bersama-sama dengan Walikota adalah termasuk kedalam fungsi legislatif. Hal ini disebabkan karena APBD adalah melulu peraturan daerah dalam bentuknya. Kewenangan mengatur oleh DPRD tampak jelas sekali dalam hak ini karena seberapapun rincinya alasan yang digunakan untuk meminta persetujuan terhadap Rancangan APBD (RAPBD), namun apabila tidak sesuai dengan prinsip keadilan tetap akan mendapat koreksi oleh DPRD.

Pelaksanaan hak anggaran menurut peraturan yang berlaku kala itu adalah dilaksanakan oleh Panitia Anggaran untuk kemudian dibahas bersama-sama dengan komisi-komisi.<sup>153</sup> Dalam mekanismenya, pelaksanaan hak ini dapat dilihat dalam:<sup>154</sup> (1) Sidang Paripurna Rutin, yaitu ketika Walikota menyampaikan Nota Keuangan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) pada setiap awal tahun anggaran; (2) Sidang Komisi-komisi dan/atau Sidang Gabungan Komisi, yaitu ketika Rancangan Peraturan Daerah tentang RAPBD dirumuskan, dan (3) Sidang Panitia Anggaran, yang mengoordinir hubungan antara DPRD dan Pemerintah Daerah dalam kaitannya dengan pembuatan Peraturan Daerah.

---

<sup>153</sup> Pasal 42 Keputusan DPRD Kodya Dati II Yogyakarta Nomor 8/K/DPRD/1992 tanggal 29 September 1992 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kodya Dati II Yogyakarta. Lihat pula Pasal 42 Keputusan DPRD Kodya Dati II Yogyakarta Nomor 4/K/DPRD/1997 tanggal 6 Mei 1997 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kodya Dati II Yogyakarta.

<sup>154</sup> Pasal 92 Ayat 1, Pasal 94, Pasal 95, Pasal 96, Pasal 97 dan Pasal 98 Keputusan DPRD Kodya Dati II Yogyakarta Nomor 8/K/DPRD/1992 tanggal 29 September 1992 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kodya Dati II Yogyakarta. Lihat pula Pasal 92 Ayat 1, Pasal 94, Pasal 95, Pasal 96, Pasal 97 dan Pasal 98 Keputusan DPRD Kodya Dati II Yogyakarta Nomor 4/K/DPRD/1997 tanggal 6 Mei 1997 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kodya Dati II Yogyakarta.

Hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota adalah bagian dari fungsi kontrol DPRD terhadap Pemerintah Daerah. Dalam mekanismenya, pelaksanaan hak ini disampaikan dalam bentuk tulisan oleh anggota yang mengajukan kepada Kepala Daerah yang penyampaiannya dilakukan oleh pimpinan DPRD (Pasal 8 Ayat 2). Jawaban dari Kepala Daerah dapat berbentuk lisan dan/atau tulisan yang penyampaiannya ditentukan dalam rapat-rapat tertentu.<sup>155</sup> Pelaksanaan hak mengajukan pertanyaan dapat dilihat dalam sidang-sidang yang menghadirkan Kepala Daerah, yaitu:<sup>156</sup> (1) Sidang Paripurna Rutin; (2) Sidang Paripurna Khusus; dan/atau (3) Sidang Panitia Musyawarah.

Hak meminta keterangan kepada Walikota tentang sesuatu kebijaksanaan Kepala Daerah merupakan bagian dari fungsi kontrol DPRD terhadap Pemerintah Daerah. Secara etimologis hak ini serupa dengan "hak interpelasi" yang dimiliki oleh parlemen pada umumnya.<sup>157</sup> Pelaksanaan hak ini dapat dilakukan apabila sekurang-kurangnya lima orang Anggota DPRD yang tidak hanya terdiri dari satu Fraksi mengajukan usul tersebut kepada Pimpinan DPRD (Pasal 9 Ayat 1 dan 2). Namun demikian, usul meminta keterangan kepada Kepala Daerah tidak dapat dilaksanakan apabila tidak mendapatkan persetujuan dari seluruh Anggota DPRD (Pasal 9 Ayat 5, 6 dan 7). Mekanisme pelaksanaan hak meminta keterangan

---

<sup>155</sup> Pasal 8 Ayat 5 dan 6 Keputusan DPRD Kodya Dati II Yogyakarta Nomor 8/K/DPRD/1992 tanggal 29 September 1992 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kodya Dati II Yogyakarta. Lihat pula Pasal 8 Ayat 5 dan 6 Keputusan DPRD Kodya Dati II Yogyakarta Nomor 4/K/DPRD/1997 tanggal 6 Mei 1997 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kodya Dati II Yogyakarta.

<sup>156</sup> Pasal 53, Pasal 55, Pasal 39 huruf e Keputusan DPRD Kodya Dati II Yogyakarta Nomor 8/K/DPRD/1992 tanggal 29 September 1992 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kodya Dati II Yogyakarta. Lihat pula Pasal 53, Pasal 55, Pasal 39 huruf e Keputusan DPRD Kodya Dati II Yogyakarta Nomor 4/K/DPRD/1997 tanggal 6 Mei 1997 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kodya Dati II Yogyakarta.

<sup>157</sup> Lihat B.N. Moeham, *Konsep Politik* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1990), hal. 273.

kepada walikota dapat dilihat dalam:<sup>158</sup> (1) Sidang Paripurna Rutin, yaitu ketika usul dan penyampaian keterangan oleh pemerintah daerah dilakukan; dan, (2) Sidang Panitia Musyawarah, yaitu ketika usul mendapat pertimbangan dari seluruh Anggota DPRD.

Hak mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah adalah bagian dari fungsi legislatif. Setiap Anggota DPRD, dengan disertai pandangan umumnya, berwenang untuk itu (Pasal 10 Ayat 1). Pelaksanaan hak ini dapat dilihat dalam:<sup>159</sup> (1) Sidang Paripurna Rutin, yaitu ketika usul perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah disampaikan, dan ketika Rancangan Peraturan Daerah ditetapkan; (2) Sidang Komisi-komisi/Sidang Gabungan Komisi dan/atau Sidang Panitia Khusus, yaitu ketika pembicaraan tahap III mekanisme pembahasan Peraturan Daerah dilakukan.

Hak mengajukan pernyataan pendapat adalah varian dari fungsi kontrol dan hak DPRD secara kelembagaan. Dikatakan begitu karena kepentingan yang berpotensi muncul didalamnya dapat bersifat kepentingan masyarakat luas dan kepentingan DPRD. Pelaksanaan hak ini dapat dilakukan apabila sekurang-kurangnya lima orang Anggota DPRD yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi mengajukan usul tersebut kepada Pimpinan DPRD dalam suatu rumusan tertulis (Pasal 11 Ayat 1 dan 2). Mekanisme pelaksanaan hak mengajukan pernyataan

---

<sup>158</sup> Pasal 9 Ayat 4, 5, 6, 7 Keputusan DPRD Kodya Dati II Yogyakarta Nomor 8/K/DPRD/1992 tanggal 29 September 1992 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kodya Dati II Yogyakarta. Lihat pula Pasal 9 Ayat 4, 5, 6, 7 Keputusan DPRD Kodya Dati II Yogyakarta Nomor 4/K/DPRD/1997 tanggal 6 Mei 1997 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kodya Dati II Yogyakarta.

<sup>159</sup> Pasal 10 Ayat 2 dan 3 Keputusan DPRD Kodya Dati II Yogyakarta Nomor 8/K/DPRD/1992 tanggal 29 September 1992 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kodya Dati II Yogyakarta. Lihat pula Pasal 10 Ayat 2 dan 3 Keputusan DPRD Kodya Dati II Yogyakarta Nomor 4/K/DPRD/1997 tanggal 6 Mei 1997 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kodya Dati II Yogyakarta.

pendapat dapat dilihat dalam:<sup>160</sup> (1) Sidang Paripurna Rutin, yaitu ketika pengajuan, persetujuan dan penyampaiannya usul yang telah disetujui disampaikan; dan, (2) Sidang Panitia Musyawarah, yaitu ketika usul mendapat pertimbangan dari seluruh Anggota DPRD.

Hak prakarsa atau yang juga disebut sebagai usul prakarsa pengaturan sesuatu urusan daerah dalam bentuk peraturan adalah bagian dari fungsi legislatif. Pelaksanaan hak ini dapat dilakukan apabila sekurang-kurangnya lima orang Anggota DPRD yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi mengajukan usul tersebut kepada Pimpinan DPRD dalam bentuk rancangan peraturan daerah dan disertai dengan penjelasan secara tertulis (Pasal 12 Ayat 1 dan 2). Diterimanya usul prakarsa pengaturan sesuatu urusan daerah menjadi prakarsa DPRD adalah setelah mendapatkan persetujuan dari seluruh Anggota DPRD dan Walikota (Pasal 12 Ayat 4, 5 dan 6). Pelaksanaan hak ini dapat dilihat dalam: (1) Sidang Paripurna Rutin, yaitu ketika usul hak prakarsa secara formal diajukan kepada DPRD dan Walikota untuk kemudian mendapatkan persetujuan; (2) Sidang Panitia Musyawarah, yaitu ketika yaitu ketika usul mendapat pertimbangan dari seluruh Anggota DPRD; (3) Sidang Komisi-komisi dan sidang Gabungan Komisi, yaitu ketika pembicaraan tahap III mekanisme pembahasan Peraturan Daerah dilakukan; dan (4) Sidang Panitia Khusus, apabila tindak lanjut usulan tersebut dilakukan oleh kepanitiaan ini.

---

<sup>160</sup> Pasal 12 Ayat 4 dan 8 Keputusan DPRD Kodya Dati II Yogyakarta Nomor 8/K/DPRD/1992 tanggal 29 September 1992 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kodya Dati II Yogyakarta. Lihat pula Pasal 12 Ayat 4 dan 8 Keputusan DPRD Kodya Dati II Yogyakarta Nomor 4/K/DPRD/1997 tanggal 6 Mei 1997 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kodya Dati II Yogyakarta.

Hak penyelidikan atau yang juga disebut sebagai hak mengadakan penyelidikan sendiri oleh DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan adalah bagian dari fungsi kontrol terhadap Pemerintah Daerah. Secara etimologis hak ini serupa dengan "hak angket" yang dimiliki oleh parlemen pada umumnya.<sup>161</sup> Pelaksanaan hak ini berdasarkan peraturan yang berlaku dilakukan oleh instansi vertikal yang dalam hal ini terdiri dari: (1) Gubernur; (2) Badan Pengawas Keuangan Pembangunan (BPKP); dan (3) Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya.<sup>162</sup> Dengan demikian maka wewenang penyelidikan DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta diambil alih oleh instansi vertikal sebagaimana tersebut diatas.

Hak Protokoler adalah bagian dari hak DPRD secara keanggotaan. Secara etimologis "protokoler" adalah serangkaian aturan dalam acara kenegaraan atau acara resmi yang meliputi aturan mengenai tata tempat, tata upacara dan tata penghormatan sehubungan dengan penghormatan kepada seseorang sesuai dengan jabatan dan/atau kedudukannya dalam negara, pemerintahan atau masyarakat.<sup>163</sup> Pelaksanaan hak ini adalah berupa fasilitasi oleh Sekretariat DPRD terkait dengan misalnya: acara penandatanganan surat-surat resmi yang memuat hasil persetujuan dan/atau perundingan, upacara penyambutan, sidang-sidang resmi dan lain-lain. Mekanisme pelaksanaan hak protokoler dapat dilihat dalam: (1) Sidang Paripurna

---

<sup>161</sup> B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Op. Cit., halaman 230-231.

<sup>162</sup> Lihat Pasal 1 huruf a, Pasal 2 Ayat 1, Pasal 3 Ayat 1 dan Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1975 tentang Cara Pengawasan Umum Atas Jalannya Pemeriksaan Daerah dan Pelaksanaan Tugas Menteri Dalam Negeri. Lihat pula Pasal 2 dan 4 Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman pelaksanaan Pengawasan.

<sup>163</sup> Definisi "protokol" lihat Pasal 1 Nomor 7 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat



Rutin, Sidang Paripurna Istimewa dan Sidang Paripurna Khusus, yang merupakan media dimana acara-acara resmi dilakukan dengan dihadiri oleh seluruh Anggota DPRD, Pemerintah Daerah dan tamu Daerah; dan, (2) fasilitas-fasilitas yang diberikan oleh Sekretariat DPRD.

Hak keuangan adalah bagian dari hak DPRD secara keanggotaan. Pelaksanaan hak ini adalah berupa pemberian berbagai tunjangan dan akomodasi kepada Anggota DPRD sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1991 tentang kedudukan keuangan Ketua, Wakil Ketua dan Anggota DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta dan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1997 tentang kedudukan keuangan Ketua, Wakil Ketua dan Anggota DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta. Mekanisme pelaksanaan hak ini dapat dilihat dari realisasi anggaran belanja DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta periode 1992-1997 dan 1997-1999.

## **1.2. Hak-hak DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004 dan Mekanisme Pelaksanaannya**

Hak DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 baik secara kelembagaan dan keanggotaan adalah meliputi:<sup>164</sup> (1) hak meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah; (2) hak meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah; (3) hak mengadakan penyelidikan; (4) hak mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah; (5) hak mengajukan pernyataan pendapat; (6) hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah; (7) hak menentukan anggaran belanja DPRD; (8) hak menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD; (9) hak meminta keterangan kepada Pejabat Negara, Pejabat Pemerintahan dan Warga

<sup>164</sup> Lihat Pasal 19 Ayat 1, Pasal 20 Ayat 1 dan Pasal 21 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun

masyarakat mengenai hal-hal yang perlu ditangani demi kepentingan Negara, Bangsa, Pemerintahan dan Pembangunan. (10) hak mengajukan pertanyaan; (11) hak protokoler; (12) hak keuangan; dan, (13) hak administrasi.

Hak meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah adalah bagian dari fungsi kontrol. Pelaksanaan hak ini berlangsung pada setiap tahun anggaran dengan agenda penyampaian laporan pertanggungjawaban Walikota tentang penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan APBD serta hal-hal tertentu atas permintaan DPRD (Pasal 6 Ayat 1). Mekanisme pelaksanaan hak ini dapat dilihat dalam:<sup>165</sup> (1) Sidang Paripurna Rutin, yaitu ketika Walikota menyampaikan laporan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan APBD serta hal-hal tertentu atas permintaan DPRD dan ketika DPRD memberikan persetujuan maupun penolakannya terhadap laporan pertanggungjawaban Walikota; (2) Sidang Panitia Musyawarah, yaitu ketika DPRD membentuk suatu kelompok kerja untuk duduk dalam Panitia Khusus yang kemudian bertugas menyelidiki laporan pertanggungjawaban Walikota; dan, (3) Sidang Panitia Khusus, yaitu ketika penyelidikan dilakukan terhadap laporan pertanggungjawaban Walikota.

Hak meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah termasuk kedalam fungsi kontrol. Pelaksanaan hak ini dapat dilakukan apabila sekurang-kurangnya tiga orang anggota DPRD yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi mengajukan usul tersebut kepada pimpinan DPRD (Pasal 8 Ayat 1). Keputusan atas usul meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah dapat disetujui atau ditolak

---

<sup>165</sup> Lihat Pasal 59 Keputusan DPRD Kota Yogyakarta Nomor 3 /K/DPRD/1999 tentang Peraturan

setelah sebelumnya dimusyawarahkan oleh seluruh Anggota DPRD (Pasal 8 Ayat 7). Apabila usul meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah disetujui, maka usul tersebut selanjutnya disampaikan kepada Walikota oleh Pimpinan DPRD (Pasal 9 Ayat 1). Setelah mendapatkan keterangan dari Walikota dan mendapatkan pandangan dari anggota DPRD yang mengusulkan dan anggota DPRD lainnya, walikota wajib memberikan keterangan atas pandangan anggota DPRD yang mengusulkan dan Anggota DPRD lainnya selambat-lambatnya tujuh hari (Pasal 9 Ayat 2 dan 3). Implikasi politik dari jawaban Walikota tersebut dapat berupa terbitnya pernyataan pendapat DPRD apabila sekurang-kurangnya tiga orang Anggota DPRD yang tidak hanya terdiri dari satu Fraksi menghendaki untuk itu (Pasal 9 Ayat 4). Mekanisme pelaksanaan hak ini secara keseluruhan dapat dilihat dalam:<sup>166</sup> (1) Sidang Paripurna Rutin, yaitu ketika usul dan penyampaian keterangan oleh Pemerintah Daerah dilakukan; dan, (2) Sidang Panitia Musyawarah, yaitu ketika usul mendapatkan pertimbangan dari seluruh Anggota DPRD.

Hak mengadakan penyelidikan juga merupakan bagian dari fungsi kontrol DPRD terhadap Pemerintah Daerah. Lingkup penyelidikan dalam hal ini meliputi seluruh penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan APBD oleh Pemerintah Daerah (Pasal 10 Ayat 1)). Pelaksanaan hak ini dapat dilakukan apabila sekurang-kurangnya tiga orang Anggota DPRD yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi mengajukan usul tersebut kepada pimpinan DPRD (Pasal 10 Ayat 1). Apabila usul mengadakan penyelidikan disetujui sebagai permintaan DPRD,

<sup>166</sup> Pasal 8 Ayat 4 dan Pasal 9 Ayat 2, Keputusan DPRD Kota Yogyakarta Nomor 3/K/DPRD/1999 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Yogyakarta

maka pimpinan DPRD meneruskan kepada walikota, dan walikota harus memberikan kesempatan untuk mengadakan penyelidikan dimaksud (Pasal 11 Ayat 1). Pelaksanaan penyelidikan dilakukan oleh Panitia Khusus yang dibentuk untuk itu (Pasal 11 Ayat 2). Hasil penyelidikan yang dilakukan oleh panitia khusus yang dibentuk untuk itu adalah dasar untuk meminta pertanggungjawaban Walikota (Pasal 11 Ayat 4). Konsekuensi politik yang dapat muncul dalam pelaksanaan hak ini adalah diusulkannya pemberhentian Walikota kepada Presiden. Mekanisme pelaksanaan hak ini secara keseluruhan dapat dilihat dalam:<sup>167</sup> (1) Sidang Paripurna Rutin, yaitu ketika usul, persetujuan DPRD, dan penyampaian jawaban Walikota dan pengambilan keputusan atas hasil penyelidikan Panitia Khusus disampaikan; (2) Sidang Panitia Musyawarah, yaitu ketika usul mendapatkan pertimbangan dari seluruh Anggota DPRD; dan, (3) Sidang Panitia Khusus, yaitu ketika penyelidikan dilakukan untuk membuktikan kebenaran dari usul tersebut.

Hak mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah termasuk kedalam fungsi legislatif. Serupa dengan periode sebelumnya, setiap anggota DPRD, dengan disertai pandangan umumnya, berwenang mengajukan hak ini (Pasal 12 Ayat 1 dan 2). Mekanisme pelaksanaan hak ini dapat dilihat dalam Sidang Paripurna Rutin, yaitu ketika usul tentang pokok-pokok usul perubahan dan perubahan Rancangan Peraturan Daerah disampaikan oleh pengusul dan

---

<sup>167</sup> Pasal 10 Ayat 4 dan 7 dan Pasal 11 Ayat 2 dan 3 Keputusan DPRD Kota Yogyakarta Nomor 3/K/DPRD/1990 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Yogyakarta.

penetapan perubahan Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah dilakukan.<sup>168</sup>

Hak mengajukan pernyataan pendapat, sebagaimana telah dikatakan diatas, termasuk kedalam varian dari fungsi kontrol dan hak DPRD secara kelembagaan. Pelaksanaan hak ini dapat dilakukan apabila sekurang-kurangnya tiga orang Anggota DPRD yang tidak hanya terdiri dari satu Fraksi mengajukan usul tersebut kepada Pimpinan DPRD (Pasal 13 Ayat 1). Keputusan atas usul pengajuan pernyataan pendapat dapat disetujui atau ditolak menjadi pernyataan pendapat DPRD (Pasal 13 Ayat 7). Mekanisme pelaksanaan hak mengajukan pernyataan pendapat dapat dilihat dalam Sidang Paripurna Rutin, yaitu ketika usul pernyataan pendapat, pendapat seluruh Anggota dan Walikota dan persetujuan usul tersebut disampaikan.<sup>169</sup>

Hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah termasuk kedalam fungsi legislatif. Pelaksanaan hak ini dapat dilakukan apabila sekurang-kurangnya tiga orang Anggota DPRD yang tidak hanya terdiri dari satu Fraksi mengajukan usul tersebut kepada Pimpinan DPRD (Pasal 14 Ayat 1). Diterimanya usul prakarsa pengaturan sesuatu urusan daerah menjadi prakarsa DPRD setelah mendapatkan persetujuan dari seluruh Anggota DPRD dan Walikota (Pasal 14 Ayat 5, 6 dan 7). Mekanisme pelaksanaan hak prakarsa dapat dilihat dalam:<sup>170</sup> (1) Sidang Paripurna Rutin, yaitu ketika usul prakarsa, pendapat seluruh Anggota dan Walikota dan

---

<sup>168</sup> Pasal 12 Ayat 2 dan 3 Keputusan DPRD Kota Yogyakarta Nomor 3 /K/DPRD/1999 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Yogyakarta.

<sup>169</sup> Lihat Pasal 13 Ayat 5 Keputusan DPRD Kota Yogyakarta Nomor 3 /K/DPRD/1999 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Yogyakarta.

<sup>170</sup> Lihat Pasal 14 Ayat 8, Pasal 120, Pasal 122, Pasal 123, Pasal 124, Pasal 125 dan Pasal 126 Keputusan DPRD Kota Yogyakarta Nomor 3 /K/DPRD/1999 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD

persetujuan usul tersebut menjadi prakarsa DPRD disampaikan; (2) Sidang Panitia Musyawarah, yaitu ketika yaitu ketika DPRD membentuk suatu kelompok kerja untuk membahas pengajuan suatu RPD; dan, (3) Sidang Komisi/Sidang Gabungan Komisi/Sidang Panitia Khusus dan/atau Sidang Panitia Anggaran, yaitu ketika perumusan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan.

Hak menentukan anggaran belanja DPRD adalah bagian dari hak DPRD secara kelembagaan. Dalam hal ini, DPRD berhak menyusun Anggaran Belanja DPRD dan Anggaran Belanja Sekretariat DPRD dengan memperhatikan hak protokoler, keuangan dan administrasi. Mekanisme pelaksanaan hak ini dapat dilihat dalam:<sup>171</sup> (1) Sidang Panitia Anggaran, yaitu ketika koordinasi dan perumusan anggaran belanja DPRD dan Sekretariat DPRD dilakukan; (2) Sidang Panitia Musyawarah, yaitu ketika DPRD membentuk suatu kelompok kerja untuk membahas rancangan anggaran belanja DPRD dan Anggaran Belanja Sekretariat DPRD; (3) Sidang Komisi/Sidang Gabungan Komisi atau Sidang Panitia Khusus, yaitu ketika ketika perumusan anggaran belanja DPRD dan Perubahannya dilakukan; dan, (3) Sidang Paripurna Rutin, yaitu ketika rumusan anggaran belanja DPRD dan Sekretariat DPRD disampaikan kepada Walikota untuk dibahas dan disetujui.

Hak menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD adalah bagian dari hak DPRD secara kelembagaan. Secara prosedural hak ini dimusyawarahkan antara Panitia Musyawarah dan Walikota.<sup>172</sup> Mekanisme pelaksanaan hak ini dapat

---

<sup>171</sup> Lihat Pasal 53 huruf b Keputusan DPRD Kota Yogyakarta Nomor 3 /K/DPRD/1999 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Yogyakarta.

<sup>172</sup> Lihat Pasal 50 huruf c Keputusan DPRD Kota Yogyakarta Nomor 3 /K/DPRD/1999 tentang

dilihat dalam: (1) Sidang Panitia Musyawarah, yaitu ketika pembentukan tim perumus rancangan peraturan tata tertib DPRD dilakukan; (2) Sidang Panitia Khusus, yaitu ketika peraturan tata tertib DPRD dirumuskan; dan (3) Sidang Paripurna Rutin, yaitu ketika rumusan peraturan disahkan menjadi Keputusan DPRD.

Hak meminta keterangan kepada Pejabat Negara, Pejabat Pemerintahan dan Warga masyarakat adalah termasuk kedalam fungsi kontrol DPRD terhadap Pemerintah Daerah. Pelaksanaan hak ini dapat dilakukan apabila sekurang-kurangnya tiga orang anggota DPRD yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi mengajukan usul tersebut kepada pimpinan DPRD (Pasal 19 Ayat 1). Keputusan atas usul meminta keterangan kepada Pejabat Negara, Pejabat Pemerintahan dan Warga masyarakat dapat disetujui atau ditolak setelah sebelumnya dilakukan dengar pendapat dengan seluruh anggota DPRD (Pasal 19 Ayat 5 dan 6). Mekanisme pelaksanaan hak ini dapat dilihat dalam Sidang Paripurna Rutin, yaitu ketika usul meminta keterangan, persetujuan DPRD atas usul tersebut dan tanya jawab antara pengusul dan narasumber disampaikan.<sup>173</sup>

Hak mengajukan pertanyaan kepada Walikota adalah termasuk kedalam fungsi kontrol DPRD terhadap Pemerintah Daerah. Hak ini diajukan secara tertulis oleh anggota yang mengusulkan (Pasal 17 Ayat 2). Pelaksanaan hak ini dapat dilihat sesuai dengan sidang-sidang yang ditentukan oleh kedua belah pihak.<sup>174</sup>

---

<sup>173</sup> Lihat Pasal 19 Ayat 4 Keputusan DPRD Kota Yogyakarta Nomor 3 /K/DPRD/1999 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Yogyakarta.

<sup>174</sup> Lihat Pasal 17 Ayat 6 Keputusan DPRD Kota Yogyakarta Nomor 3 /K/DPRD/1999 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Yogyakarta.

Hak keuangan adalah bagian dari hak DPRD secara keanggotaan. Pelaksanaan hak ini adalah berupa pemberian berbagai tunjangan dan akomodasi kepada Anggota DPRD sesuai dengan peraturan tentang kedudukan keuangan DPRD dan Sekretariat DPRD kota Yogyakarta. Mekanisme pelaksanaan hak ini dapat dilihat dari realisasi anggaran belanja DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004.

Hak Protokoler adalah bagian dari hak DPRD secara keanggotaan. Pelaksanaan hak ini adalah berupa fasilitasi oleh Sekretariat DPRD terkait dengan misalnya: acara penandatanganan surat-surat resmi yang memuat hasil persetujuan dan/atau perundingan, upacara penyambutan, sidang-sidang resmi dan lain-lain. Mekanisme pelaksanaan hak protokoler dapat dilihat dalam: (1) Sidang Paripurna Rutin, Sidang Paripurna Istimewa dan Sidang Paripurna Khusus, yang merupakan media dimana acara-acara resmi dilakukan dengan dihadiri oleh seluruh Anggota DPRD, Pemerintah Daerah dan tamu Daerah; dan, (2) fasilitas-fasilitas yang diberikan oleh Sekretariat DPRD.

Hak administrasi adalah termasuk kedalam hak DPRD secara keanggotaan. Pelaksanaan hak ini adalah berupa fasilitasi oleh Sekretariat DPRD terkait dengan misalnya: penyediaan dokumen-dokumen dalam suatu acara, menghubungi instansi-instansi pemerintah untuk keperluan acara DPRD dan berbagai usaha dan kegiatan yang bertujuan untuk mencapai tujuan DPRD. Mekanisme pelaksanaan hak ini dapat dilihat dengan cara (1) memeriksa daftar hadir para notulis sidang pada setiap sidang DPRD; (2) mewawancarai Sekretaris



DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004, yang dalam hal ini adalah penanggungjawab dari seluruh kegiatan Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta.

Dari deskripsi tentang hak-hak DPRD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta pada tiga periode itu dapat diketahui bahwa secara kuantitatif hak-hak DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 lebih banyak ketimbang hak-hak DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta periode 1992-1997 dan 1997-1999. Namun demikian, dari tiga belas hak yang dimiliki DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 dan sembilan hak yang dimiliki DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta periode 1992-1997 dan 1997-1999, ternyata terdapat sejumlah hak yang memiliki persamaan dan perbedaan, dan terdapat pula hak-hak yang meskipun tidak disebutkan secara "gamblang" namun pada dasarnya eksistensi hak tersebut ada.

Hak-hak yang memiliki persamaan adalah hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota, hak mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah, hak mengajukan rancangan peraturan daerah atau hak prakarsa, hak mengadakan penyelidikan, hak meminta keterangan, hak mengajukan pernyataan pendapat, hak protokoler dan hak keuangan. Namun demikian, kesamaan kedelapan hak tersebut hanyalah pada bentuk kewenangan. Sedangkan pada prosedur pelaksanaannya, sebagaimana telah dijelaskan diatas, berbeda—lihat tabel 3.1.

Hak-hak yang tidak disebutkan secara khusus adalah hak meminta pertanggungjawaban walikota, hak menentukan anggaran DPRD, hak menetapkan peraturan tata tertib DPRD dan hak administrasi. Dalam kasus DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta periode 1992-1997 dan 1997-1999, keempat hak tersebut tidak

disebutkan secara khusus sebagai hak, namun apabila dicermati lebih mendalam, pada dasarnya hak tersebut ada—lihat tabel 3.1. Implikasi dari realitas ini adalah bahwa penyebutan secara "gamblang" atas kepemilikan hak ini berdampak kepada kuatnya dasar pelaksanaan hak, yang juga berimplikasi positif terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi DPRD Kota Yogyakarta.

**Tabel 3.1.**  
**Hak-hak DPRD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta**  
**Periode 1992-1997 dan 1997-1999, dan 1999-2004**

<b>Hak-hak DPRD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta</b>	
<b>Periode 1992-1997 dan 1997-1999</b>	<b>Periode 1999-2004</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. hak anggaran;</li> <li>2. hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota;</li> <li>3. hak meminta keterangan kepada Kepala Daerah tentang sesuatu kebijaksanaan Kepala Daerah;</li> <li>4. hak mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah;</li> <li>5. hak mengajukan pernyataan pendapat;</li> <li>6. hak prakarsa;</li> <li>7. hak penyelidikan;</li> <li>8. hak protokoler; dan,</li> <li>9. hak keuangan.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. hak meminta pertanggungjawaban walikota;</li> <li>2. hak meminta keterangan kepada pemerintah daerah;</li> <li>3. hak meminta keterangan kepada pejabat negara, pejabat pemerintahan, dan warga masyarakat;</li> <li>4. hak mengadakan penyelidikan;</li> <li>5. hak mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah;</li> <li>6. hak mengajukan pernyataan pendapat;</li> <li>7. hak mengajukan rancangan peraturan daerah;</li> <li>8. hak menentukan anggaran belanja DPRD;</li> <li>9. hak menetapkan peraturan tata tertib DPRD;</li> <li>10. hak mengajukan pertanyaan;</li> <li>11. hak protokoler;</li> <li>12. hak administrasi; dan</li> <li>13. hak keuangan.</li> </ol>

Sumber: Keputusan DPRD Kodya Dati II Yogyakarta Nomor 8/K/DPRD/1992 tanggal 29 September 1992 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kodya Dati II Yogyakarta, Keputusan DPRD Kodya Dati II Yogyakarta Nomor 4/K/DPRD/1997 tanggal 6 Mei 1997 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kodya Dati II Yogyakarta dan Keputusan DPRD Kota Yogyakarta Nomor 3/K/DPRD/1999 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD

## 2. Sidang-sidang DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta Periode 1992-1997 dan 1997-1999, dan DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004

Untuk dapat mengetahui pelaksanaan hak-hak DPRD sebagaimana tersebut diatas, maka patutlah kiranya memahami dan kemudian menyelidiki seluruh sidang dalam DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta dan/atau Kota Yogyakarta selama kurun waktu 1992-2004. Namun demikian, dalam sub bab ini pemaparan tidak akan dilakukan terhadap seluruh sidang selama kurun waktu tersebut. Hal ini disebabkan karena hanya sidang tertentu saja yang dapat diselidiki berdasarkan risalah-risalah sidangnya.

Sebagaimana dinyatakan dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta periode 1992-1997 dan 1997-1999 bahwa sidang-sidang yang dibuatkan risalah secara lengkap hanya meliputi:<sup>175</sup> (1) Sidang Paripurna Rutin; (2) Sidang Paripurna Istimewa; (3) Sidang Komisi-komisi; (4) Sidang Panitia-panitia; (5) Sidang Gabungan Komisi; dan (6) Sidang Pimpinan. Sementara itu, Peraturan Tata Tertib DPRD kota Yogyakarta periode 1999-2004 menjelaskan bahwa sidang-sidang yang dibuatkan risalah hanya meliputi:<sup>176</sup> (1) Sidang Paripurna Rutin; (2) Sidang Paripurna Istimewa; (3) Sidang Komisi-komisi; (4) Sidang Panitia-panitia; (5) Sidang Gabungan Komisi; (6) Sidang Pimpinan dan (7) Sidang Koordinasi.

<sup>175</sup> Pasal 84 Ayat 1 dan 85 Ayat 1 Keputusan DPRD Kodya Dati II Yogyakarta Nomor 8/K/DPRD/1992 tanggal 29 September 1992 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kodya Dati II Yogyakarta. Lihat pula Pasal 84 Ayat 1 dan 85 Ayat 1 Keputusan DPRD Kodya Dati II Yogyakarta Nomor 4/K/DPRD/1997 tanggal 6 Mei 1997 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kodya Dati II Yogyakarta.

<sup>176</sup> Pasal 91 Ayat 1 dan 92 Ayat 1 Keputusan DPRD Kota Yogyakarta Nomor: 3/K/DPRD/1999 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Yogyakarta.

## **2.1. Ragam Sidang dalam DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta Periode 1992-1997 dan 1997-1999**

Tidak ada perbedaan dalam jumlah dan ragam sidang yang dibuatkan risalah secara lengkap dalam DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta periode 1992-1997 dan 1997-1999. Keadaan identik ini dapat terjadi adalah disebabkan karena kedua periode tersebut berada dalam rezim politik yang sama, yaitu Orde Baru. Berdasarkan pemaparan diatas, sidang-sidang yang dibuatkan risalah secara lengkap dalam DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta periode 1992-1997 dan 1997-1999 meliputi:<sup>177</sup> (1) Sidang Paripurna Rutin; (2) Sidang Paripurna Istimewa; (3) Sidang Komisi-komisi; (4) Sidang Panitia-panitia; (5) Sidang Gabungan Komisi; dan (6) Sidang Pimpinan.

Sidang Paripurna Rutin adalah Sidang Anggota DPRD yang dipimpin oleh Ketua dan Wakil Ketua dan merupakan forum tertinggi dalam melaksanakan wewenang dan tugas antara lain untuk menyetujui Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah, dan menetapkan Keputusan DPRD (Pasal 53).

Sidang Paripurna Istimewa adalah Sidang Anggota DPRD yang dipimpin oleh Ketua atau Wakil Ketua untuk melaksanakan suatu acara tertentu dengan tidak mengambil Keputusan (Pasal 54). Sidang Komisi adalah Sidang Anggota Komisi yang dipimpin oleh Ketua atau Wakil Ketua atau Sekretaris Komisi (Pasal 55). Sidang Panitia Musyawarah adalah Sidang Anggota Panitia Musyawarah

---

<sup>177</sup> Pasal 53, 54, 55, 58, 61, 62, 60 dan 57 Keputusan DPRD Kodya Dati II Yogyakarta Nomor 8/K/DPRD/1992 tanggal 29 September 1992 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kodya Dati II Yogyakarta. Lihat pula Pasal 53, 54, 55, 58, 61, 62, 60 dan 57 Keputusan DPRD Kodya Dati II Yogyakarta Nomor 11/K/DPRD/1997 tanggal 29 September 1997 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD

yang dipimpin oleh Pimpinan Panitia Musyawarah (Pasal 58). Sidang Panitia Anggaran adalah Sidang Anggota Panitia Anggaran yang dipimpin oleh Ketua atau Wakil Ketua Panitia Anggaran (Pasal 61). Sidang Panitia Khusus adalah Sidang Anggota Panitia Khusus yang dipimpin oleh Ketua atau Wakil Ketua Panitia Khusus (Pasal 62). Sidang Gabungan Komisi adalah Sidang Komisi-komisi yang dipimpin oleh Ketua atau Wakil Ketua DPRD (Pasal 60). Sidang Pimpinan DPRD adalah Sidang unsur Pimpinan DPRD yang dipimpin oleh Ketua atau Wakil Ketua DPRD (Pasal 57).

Dengan mengacu pada keseluruhan sidang diatas beserta jumlah komisi dalam DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta, maka diketahui jumlah sidang yang dibuatkan risalah secara lengkap dalam DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta adalah sebanyak 12 sidang.

**Tabel 3.2.**  
**Rekapitulasi Jumlah Sidang Yang Dirisalahkan Dalam**  
**DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta Periode 1992-1997**

Sidang	1992 *	1993	1994	1995	1996	1997 **	Jumlah
Pariurna Rutin	5	5	14	25	32	17	98
Pariurna Istimewa	1	1	1	1	2	1	7
Komisi A	62	143	147	156	168	102	778
Komisi B	55	147	144	167	173	98	784
Komisi C	58	134	142	157	164	98	753
Komisi D	54	136	141	185	198	109	823
Komisi E	61	138	118	147	142	100	706
Panitia Anggaran	9	48	53	52	46	17	225
Panitia Musyawarah	10	26	25	10	20	15	106

Panitia Khusus	27	32	78	44	39	26	246
Pimpinan	11	42	39	57	50	22	221
Gabungan Komisi	24	46	26	17	11	10	134

Keterangan: \* : dari tanggal 11 Juli 1992.

\*\* : sampai tanggal 11 Juli 1997.

Sumber: Sekretariat DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta, *Memori Pengabdian DPRD Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta Periode 1992-1997*, (Yogyakarta: Sekretariat DPRD Kota madya Dati II Yogyakarta, Juli 1997), halaman 49.

Sementara itu, apabila keseluruhan sidang DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta periode 1992-1997 dijumlahkan maka didapat hasil sebanyak 4.881 sidang dalam kurun waktu 11 Juli 1992-11 Juli 1997—lihat tabel 3.2.

Lain dengan itu, jumlah keseluruhan sidang dalam DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta periode 1997-1999 memperlihatkan hasil yang lebih sedikit dibandingkan dengan periode lalu, yaitu 2.516 sidang—lihat tabel 3.3. Namun demikian, hal itu dapat terjadi tentu tidak terlepas dari singkatnya masa kerja DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta periode 1997-1999.

**Tabel 3.3.**  
**Rekapitulasi Jumlah Sidang Yang Dirisalahkan Dalam DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta Periode 1997-1999**

Sidang	1997 *	1998	1999 **	Jumlah
Paripurna Rutin	2	23	15	40
Paripurna Istimewa	1	1	1	3
Komisi A	69	189	115	373
Komisi B	79	190	95	364
Komisi C	66	171	88	325
Komisi D	101	214	96	411
Komisi E	81	173	86	751

Panitia Anggaran	14	35	27	76
Panitia Musyawarah	7	10	4	21
Panitia Khusus	9	36	29	74
Pimpinan	12	30	14	56
Gabungan Komisi	13	7	2	22

Keterangan: \* : dari tanggal 11 Juli 1997.

\*\* : sampai tanggal 11 Juli 1999.

Sumber: Sekretariat DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta, *Memori Pengabdian DPRD Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta Periode 1997-1999*, (Yogyakarta: Sekretariat DPRD Kota madya Dati II Yogyakarta, Agustus 1999), halaman 33.

## 2.2. Ragam Sidang dalam DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004

Sidang-sidang dalam DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 pada umumnya hampir sama dengan sidang-sidang dalam DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta periode 1992-1997 dan 1997-1999. Hanya saja, terdapat penambahan satu sidang, yaitu sidang koordinasi, dalam DPRD kota Yogyakarta periode 1999-2004. Melihat dari fungsinya, kemungkinan besar adalah ditujukan sebagai suatu upaya untuk meningkatkan efektivitas kerja alat kelengkapan DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat.

Berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004, sidang-sidang yang dibuatkan risalah adalah meliputi:<sup>178</sup> (1) Sidang Paripurna Rutin; (2) Sidang Paripurna Istimewa; (3) Sidang Komisi-komisi; (4) Sidang Panitia-panitia; (5) Sidang Gabungan Komisi; (6) Sidang Pimpinan dan (7) Sidang Koordinasi.

<sup>178</sup> Pasal 59, 60, 65, 64, 67, 68, 66, 63 dan 71 Keputusan DPRD Kota Yogyakarta

Sidang Paripurna Rutin adalah Sidang Anggota DPRD yang dipimpin oleh Ketua atau Wakil Ketua dan merupakan forum tertinggi dalam melaksanakan wewenang dan tugas serta hak dan kewajiban DPRD (Pasal 59). Sidang Paripurna Istimewa adalah Sidang Anggota DPRD yang dipimpin oleh Ketua atau Wakil Ketua untuk melaksanakan suatu acara tertentu dengan tidak mengambil Keputusan (Pasal 60). Sidang Komisi adalah Sidang Anggota Komisi yang dipimpin oleh Pimpinan Komisi (Pasal 65). Sidang Panitia Musyawarah adalah Sidang Anggota Panitia Musyawarah yang dipimpin oleh Pimpinan Panitia Musyawarah (Pasal 64). Sidang Panitia Anggaran adalah Sidang Anggota Panitia Anggaran yang dipimpin oleh Pimpinan Panitia Anggaran (Pasal 67). Sidang Panitia Khusus adalah Sidang Anggota Panitia Khusus yang dipimpin oleh Pimpinan Panitia Khusus (Pasal 68). Sidang Gabungan Komisi adalah Sidang Komisi-komisi yang dipimpin oleh Ketua atau salah seorang Wakil Ketua DPRD (Pasal 66). Sidang Pimpinan DPRD adalah Sidang unsur Pimpinan DPRD yang dipimpin oleh Ketua atau salah seorang Wakil Ketua DPRD (Pasal 63). Sidang Koordinasi adalah Sidang antara unsur Pimpinan DPRD bersama Pimpinan Alat Kelengkapan DPRD dan atau Pimpinan Fraksi (Pasal 71).

Apabila keseluruhan sidang diatas dijumlahkan, dan dengan tidak melupakan jumlah komisi-komisi, maka diketahui bahwa jumlah sidang yang dibuatkan risalah secara lengkap dalam DPRD Kota Yogyakarta adalah sebanyak 13 sidang. Sementara itu, apabila keseluruhan sidang diatas dijumlahkan maka didapat hasil sebanyak 9.207 sidang dalam kurun waktu September 1999 Juni



**Tabel 3.4.**  
**Rekapitulasi Jumlah Sidang Yang Dirisalahkan Dalam**  
**DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004**

Sidang	1999 *	2000	2001	2002	2003	2004 **	Jumlah
Pariipurna Rutin	11	50	33	44	48	18	204
Pariipurna Istimewa	0	0	0	2	0	0	2
Komisi A	52	255	276	281	329	163	1.356
Komisi B	44	227	214	279	274	146	1.184
Komisi C	65	239	256	358	352	145	1.415
Komisi D	46	301	255	276	284	122	1.284
Komisi E	46	228	224	249	293	113	1.153
Panitia Musyawarah	16	194	101	116	152	47	626
Panitia Anggaran	54	101	75	133	172	77	612
Panitia Khusus	40	89	242	132	172	78	753
Pimpinan	18	70	53	89	118	74	422
Gabungan Komisi	0	1	0	25	8	1	35
Koordinasi	23	55	48	18	15	2	161

Keterangan: \* : dari September 1999.

\*\* : sampai Juni 2004.

Sumber: Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta, *Memori Pengabdian DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004*, (Yogyakarta: Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta, Agustus 2004), tabel 2.

### 3. Perkembangan Pelaksanaan Hak-hak DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta Periode 1992-1997 dan 1997-1999 dan DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004

Dengan mengelompokan hak-hak DPRD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta kedalam fungsi-fungsi yang dimilikinya, yaitu fungsi anggaran, legislatif dan kontrol, dapat ditarik kesimpulan bahwa secara kuantitas terdapat perbedaan yang berarti dalam hal pelaksanaan hak-hak antara DPRD Kotamadya

Dati II Yogyakarta periode 1992-1997 dan 1997-1999 dan DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004—lihat tabel 3.5. dan 3.6.

**Tabel 3.5.**  
**Rekapitulasi Jumlah Pelaksanaan Beberapa Hak dalam**  
**DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta Periode 1992-1997 dan 1997-1999**

No.	Hak	Periode 1992-1997 *	Periode 1997-1999 **
1	Hak anggaran	17	7
2	Hak mengadakan perubahan atas RPD	0	0
3	Hak prakarsa	6	0
4	Hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota	0	0
5	Hak meminta keterangan	0	0
6	Hak mengadakan penyelidikan	0	0
7	Hak mengajukan pernyataan pendapat	0	1

Keterangan : \* : dari tanggal 11 Juli 1992 sampai tanggal 11 Juli 1997.

                  \*\* : dari tanggal 11 Juli 1997 sampai tanggal 11 Juli 1999.

Sumber : Risalah-risalah sidang DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta periode 1992-1997 dan 1997-1999.

Sedangkan dalam konteks lainnya, yaitu pelaksanaan hak protokoler dan hak keuangan, yang dalam hal ini tidak termasuk kedalam fungsi apapun, dan pelaksanaan hak administrasi, hak menentukan anggaran belanja DPRD dan hak menetapkan peraturan tata tertib, yang dalam hal ini adalah hak-hak yang tidak memiliki pembeding, dapat ditarik kesimpulan bahwa pelaksanaannya berlangsung baik, dalam konteks rutinitas pelaksanaannya.

Namun demikian, deskripsi dalam tabel itu tentu saja tidak menjelaskan substansi dari perkembangan pelaksanaan hak-hak di tiga periode DPRD

Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta. Dan dengan demikian maka tidak akan

dapat diketahui secara gamblang apa yang sesungguhnya terjadi dengan pelaksanaan hak-hak DPRD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta di tiga periode tersebut. Untuk menghindari kelemahan analisa tersebut, dibawah ini penulis akan

**Tabel 3.6.**  
**Rekapitulasi Jumlah Pelaksanaan Beberapa Hak dalam**  
**DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004**

No.	Hak	Periode 1999-2004 *
1	Hak mengadakan perubahan atas RPD	0
2	Hak mengajukan RPD	9
3	Hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota	16
4	Hak meminta keterangan	3
5	Hak meminta keterangan kepada Pejabat Negara, Pejabat Pemerintahan dan Warga masyarakat	7
6	Hak mengadakan penyelidikan	0
7	Hak meminta pertanggungjawaban walikota	7
8	Hak mengajukan pernyataan pendapat	0
9	Hak menentukan anggaran belanja DPRD	6
10	Hak menetapkan peraturan tata tertib	1

Keterangan : \* : dari September 1999 sampai Juni 2004.

Sumber : Risalah-risalah sidang DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004.

menjelaskan substansi dari pelaksanaan hak-hak tersebut yang dimulai dari: (1) hak-hak yang merupakan pelaksanaan dari fungsi-fungsi DPRD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta; (2) hak-hak yang tidak termasuk kedalam fungsi apapun; dan, (3) hak-hak yang tidak memiliki pembandingan

### **3.1. Perkembangan Pelaksanaan Hak Anggaran dalam DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta Periode 1992-1997 dan 1997-1999 dan DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004**

Secara legal formal hak anggaran sesungguhnya hanya terdapat dalam rezim DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta periode 1992-1997 dan 1997-1999. Baik Peraturan Tata Tertib DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta periode 1992-1997 maupun 1997-1999 menyatakan dalam ketentuan yang sama, yaitu Pasal 7, bahwa: "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama-sama dengan Kepala Daerah menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah termasuk perubahan dan perhitungannya."

Sementara itu, dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004, diketahui bahwa tidak terdapat satu ketentuan pun yang mengatur tentang hak anggaran. Namun meskipun begitu, adanya kenyataan tersebut tidaklah serta-merta meniadakan hak anggaran DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004. Pasal 18 Ayat 1 huruf e ("Bersama dengan Gubernur, Bupati dan Walikota, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas dan kewenangan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah") Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ternyata telah mengatur hal tersebut. Dengan demikian meskipun secara eksplisit tidak terdapat hak anggaran dalam DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004, namun secara implisit hak tersebut sesungguhnya melekat karena APBD yang dalam bentuknya melalui sebuah peraturan daerah merupakan prerogatif dari DPRD.

Sebagaimana terlampir dalam tabel 3.5. dan 3.6., pelaksanaan hak anggaran pada masing-masing periode adalah berlangsung sebanyak 17 kali pelaksanaan pada periode 1992-1997, 7 kali pelaksanaan pada periode 1997-1999 dan 16 kali pelaksanaan pada periode 1999-2004. Dari seluruh pelaksanaan hak anggaran itu, sejumlah itu pula telah dihasilkan peraturan daerah baik tentang APBD, perubahannya dan sisa perhitungannya. Deskripsi tersebut tidaklah menjelaskan apapun karena peraturan daerah tentang APBD berikut perubahan dan sisa perhitungannya selalu diajukan oleh Walikota.

DPRD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta, dengan hak anggarannya, pada hakikat memiliki pengaruh yang signifikan dalam menentukan besar sumber penerimaan dan alokasi pengeluaran APBD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta. Namun demikian perlu dipahami bahwa adanya kepemilikan hak tersebut tentunya tidak terlepas dari sistem keuangan dan pemerintahan daerah yang turut memengaruhi pelaksanaan pemerintahan daerah.

**Tabel 3.7.**

**Realisasi Penerimaan, Kontribusi Bantuan Pemerintah Pusat dan Bagi Hasil dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kotamadya Dati II Yogyakarta Periode 1992-1997 dan 1997-1999, dan Kota Yogyakarta Periode 1999-2004**

No.	Tahun Anggaran	Realisasi Penerimaan APBD	Kontribusi Bantuan Terhadap APBD (%)	Kontribusi Bagi Hasil Terhadap APBD (%)
1	1991/1992	18.202.802 °	49,3 •	7,9
2	1992/1993	27.130.372	38,4	8,1
3	1993/1994	26.448.925	46,0	12,8
4	1994/1995	33.547.605	41,6	16,2
5	1995/1996	40.787.331	37,2	15,4
6	1996/1997	48.874.460	33,5	15,1

7	1997/1998	58.278.786	41,6	13,8
8	1998/1999	80.626.218	49,2	10,9
9	1999/2000	105.326,62 *	52,3	10,0
10	2000	112.297,55	42,9	11,3
11	2001	243.769,30	55,0 »	13,5
12	2002	319.306,11	51,0	7,8
13	2003	406.856,44	49,2	7,9
14	2004	449.561,31	45,2	8,4

Sumber: Diolah dari berbagai data dari Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta.

Keterangan: ° : dalam ribuan rupiah (dari T.A. 1991/1992 sampai dengan 1998/1999).  
 \* : dalam jutaan rupiah (dari T.A. 1999/2000 sampai dengan 2004).  
 • : penjumlahan dari bantuan Dana Rutin Daerah dan Dana Pembangunan Daerah (dari T.A. 1991/1992 sampai dengan 2000)  
 » : penjumlahan dari bantuan Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus (dari T.A. 2001 sampai dengan 2004).

Berdasarkan strukturnya, penerimaan APBD Kotamadya Dati II Yogyakarta periode 1992-1997 dan 1997-1999 berasal dari berbagai macam sumber, yaitu: (1) bagi hasil pajak dan bukan pajak; (2) pendapatan asli daerah (PAD); (3) sumbangan dan bantuan; (4) pinjaman daerah; dan, (5) penerimaan pembangunan.

Penerimaan APBD Kotamadya Dati II Yogyakarta periode 1992-1997 dan 1997-1999 yang jumlahnya dapat dikatakan "kecil" bila dibandingkan dengan periode 1999-2004—lihat tabel 3.7., sesungguhnya berpijak kepada berbagai kebijakan yang dilematis. Beberapa contoh dilema tersebut antara lain adalah: *pertama*, kebijakan pembenahan perpajakan yang antara lain bertujuan untuk mengurangi "ekonomi biaya tinggi" dan pembangunan infrastruktur, dalam beberapa kasus merugikan daerah-daerah seperti Kotamadya Dati II Yogyakarta yang sumber PAD-nya terutama adalah dari hasil non migas (minyak dan gas)

seperti pajak. Nick Devas mengatakan karena hal tersebut pemerintah daerah pada akhirnya hanya diperbolehkan memungut sedikit saja, yaitu 8 sampai 12 jenis dari 50 lebih jenis pajak, itupun dengan berbagai persyaratan yang ketat untuk mengontrol besar pungutan.<sup>179</sup>

**Tabel 3.8.**  
**Kontribusi Hasil Pajak dan Retribusi Terhadap Pendapatan Asli Daerah dan Penerimaan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kotamadya Dati II Yogyakarta Periode 1992-1997 dan 1997-1999, dan Kota Yogyakarta Periode 1999-2004**

No.	Tahun Anggaran	Kontribusi Pajak Terhadap APBD (%)	Kontribusi Pajak Terhadap PAD (%)	Kontribusi Retribusi Terhadap APBD (%)	Kontribusi Retribusi Terhadap PAD (%)
1	1991/1992	16,4	45,8	11,5	32,2
2	1992/1993	13,3	45,6	9,9	34,1
3	1993/1994	19,3	49,9	12,1	31,4
4	1994/1995	16,4	43,9	10,9	29,3
5	1995/1996	17,1	48,6	10,7	30,6
6	1996/1997	17,9	49,2	12,0	33,2
7	1997/1998	17,7	53,9	12,4	36,1
8	1998/1999	12,7	51,4	8,8	35,9
9	1999/2000	12,9	55,2	7,5	32,1
10	2000	10,7	53,5	6,3	31,7
11	2001	9,3	56,7	4,8	29,1
12	2002	9,5	54,1	4,4	25,1
13	2003	8,2	48,8	3,9	23,4

<sup>179</sup> Nick Devas, "Pajak Daerah: Kemungkinan Untuk Pembaharuan," dalam Nick Devas, Brian Binder, Anne Booth, Kenneth Devey dan Roy Kelly, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia (terj.)*, (Jakarta: Penerbit UI-Press, Cetakan pertama: 1989), halaman 59. Lihat pula Anwar Shah, "Indonesia dan Pakistan: Desentralisasi Fiskal: Tekad Atau Retorika?," dalam Richard M Bird dan Francois Vaillancourt (ed.), *Desentralisasi Fiskal di Negara Berkembang (terj.)*, (Jakarta: Gramedia Cetakan pertama: September 2000) halaman 166-167.

14	2004	9,0	50,7	4,2	23,7
----	------	-----	------	-----	------

Sumber: Diolah dari berbagai data dari Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta.

Dampak kebijakan tersebut bagi Kotamadya Dati II Yogyakarta, sebagaimana telah disebutkan diatas, sungguh menyulitkan karena hasil pajak adalah salah satu sumber penerimaan yang sangat potensial. Pada Kotamadya Dati II Yogyakarta periode 1992-19997 dan 1997-1999 diketahui bahwa pajak memberikan kontribusi yang cukup besar bagi penerimaan APBD dan terbesar dalam PAD—lihat tabel 3.8. Dengan demikian apabila diasumsikan tidak terdapat pembatasan terhadap sistem perpajakan pada kedua masa tersebut, tentu dapat dipastikan Kotamadya dati II Yogyakarta tidak akan banyak bergantung kepada bantuan Dana Rutin Daerah (DRD), Dana Pembangunan Daerah (DPD) dan bagi hasil migas dan non migas—lihat tabel 3.8.

Sedangkan hasil penerimaan lainnya, yaitu dari retribusi, dividen Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), penerimaan pembangunan dan penerimaan lainnya, sudah tentu tidak akan memberikan kontribusi yang berarti jika melihat hasil pajak yang notabene terbesar kontribusinya dalam PAD ternyata tidak signifikan dalam APBD. Hasil retribusi—lihat tabel 3.8.—adalah penyumbang terbesar kedua dalam PAD. Dan hasil dari dividen BUMD, penerimaan pembangunan dan penerimaan lainnya, secara fluktuatif gabungan ketiganya itu menyumbang tidak lebih dari 23% pada setiap tahun dalam PAD.

Dan, *kedua*, sentralisasi pemerintahan pada dua periode terakhir DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta tidak pelak adalah faktor lainnya yang menyebabkan Kotamadya Dati II Yogyakarta mengalami kesulitan memperbesar



penerimaan APBD-nya. DPRD yang merupakan bagian integral dari Pemerintah Daerah, dan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bertingkat dan hierarkis tidak memungkinkan untuk terwujudnya keleluasaan baik dari Pemerintah Daerah maupun DPRD untuk mengembangkan sumberdayanya. Dengan demikian memang terlihat wajar apabila pelaksanaan hak anggaran DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta periode 1992-1997 dan 1997-1999 tidak berlangsung baik. Hal ini antara lain adalah disebabkan oleh kedua faktor tersebut.

Berbeda dengan periode 1992-1997 dan 1997-1999 yang "diselimuti" berbagai macam hambatan dari struktural, kewenangan hingga kebijakan-kebijakan ekonomi, DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 justru mengalami momentum yang positif untuk memberdayakan hak anggarannya untuk kepentingan masyarakat. Ada beberapa alasan yang membuat harapan tersebut menjadi realistis untuk diwujudkan. *Pertama*, sistem pemerintahan daerah dan pemilu yang telah menjadi demokratis, setidaknya menurut pandangan sejumlah ilmuwan politik, memberikan kemungkinan yang besar untuk terwujudnya pemberdayaan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam memperbesar penerimaan APBD dengan bantuan dan/atau kontrol dari DPRD dan masyarakat luas. Dan, *kedua*, Dilaksanakannya sistem perimbangan keuangan yang baru, melalui Undang-Undang nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, merupakan optimisme baru bagi Kota Yogyakarta untuk mendapatkan hak transfer dana yang lebih baik daripada dulu. Dua dari tiga jenis transfer ke daerah, yaitu Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah sistem transfer baru dengan menggunakan formula

perhitungan yang disesuaikan dengan kondisi obyektif daerah secara umum dan bantuan untuk pembangunan infrastruktur daerah yang diharapkan mencukupi kebutuhan daerah dan mempercepat proses pembangunan.<sup>180</sup>

**Tabel 3.9.**  
**Proporsi Bagi Hasil Beberapa Penerimaan Negara**  
**Sebelum dan Sesudah Berlakunya Undang-undang nomor 25 tahun 1999**  
**tentang Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah**

No.	Jenis Penerimaan	Sebelum			Sesudah			
		Pusat (%)	Dati I (%)	Dati II (%)	Pusat (%)	Provinsi (%)	Kabupaten/ Kota (%)	Pemerataan Kabupaten/ Kota Lainnya (%)
1	Pajak Bumi dan Bangunan	10	16,2	64,8	0	16,2	64,8	19
2	Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan	20	16	64	0	16	64	20
3	Landrent/ Iuran Hasil Hutan	55	30	15	20	16	64	0
4	PSDH/ IHPH	55	30	15	20	16	32	32
5	Iuran Tetap	20	16	64	20	16	64	0
6	Royalti Pertambangan Umum	20	16	64	20	16	32	32
7	Perikanan	100	0	0	20	0	0	80
8	Minyak	100	0	0	85	3	0	6
9	Gas Alam	100	0	0	70	6	11	12
10	Dana Reboisasi	100	0	0	60	0	40	0

<sup>180</sup> Mengenai DAU dan DAK lihat Dr. Machfud Sidik, Dr. B. Raksaka Mahi, Dr. Robert Simanjuntak, Dr. Bambang Brodjonegoro (ed.), *Dana Alokasi Umum, Konsep, Hambatan dan Pemenuh di Era Otonomi Daerah* (Jakarta: Kompas, November 2002)

11	Pajak Penghasilan	100	0	0	80	8	12	0
----	-------------------	-----	---	---	----	---	----	---

Sumber: Dr. Machfud Sidik, M.Sc., *"Perimbangan keuangan Pusat dan Daerah sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal (Antara Teori dan Aplikasinya di Indonesia)"*, makalah seminar nasional "Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah" yang diselenggarakan Program S-2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah Universitas Gadjah Mada (Yogyakarta: 2002), halaman 9.

Sedangkan transfer dana lainnya, yaitu bagi hasil, juga diperbarui—lihat tabel 3.8.—melalui dasar hukum yang sama untuk sebesar-besarnya pemenuhan kebutuhan daerah dalam rangka kemandirian daerah.

Namun demikian, apa yang terjadi dengan pelaksanaan hak anggaran DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 ternyata tidak sebaik regulasi-regulasi yang ditujukan untuk suksesnya pelaksanaan hak tersebut. Penulis melihat bahwa meskipun penerimaan APBD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 pada tiap tahunnya meningkat sangat signifikan, terutama setelah pemberlakuan desentralisasi fiskal pada 2001—lihat tabel 3.9., namun hal tersebut tidak lain adalah karena besarnya kontribusi DAU dan DAK yang notabene adalah bukan dari hasil pemberdayaan sumberdaya Pemerintah Kota Yogyakarta.

Sedangkan yang merupakan PAD, yaitu dari hasil pajak dan retribusi, kontribusinya berlangsung stagnan, dan bahkan mengalami penurunan pada tahun-tahun terakhir—lihat tabel 3.8. Padahal kalau mau diketahui, kedua sumber pendapatan tersebut merupakan penyumbang terbesar PAD Kota Yogyakarta. Hal yang dapat disimpulkan dari stagnannya penerimaan PAD tersebut adalah DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 ternyata belum mampu memanfaatkan hak anggarannya untuk meningkatkan penerimaan APBD Kota Yogyakarta. Hal lain yang dapat menjadi kesimpulan adalah DPRD Kota Yogyakarta dinilai untuk

tidak menyebut sudah barang tentu, belum memiliki kemampuan untuk memperbarui dan/atau memberdayakan birokrasi Pemerintah Kota Yogyakarta yang merupakan "ujung tombak" dari peningkatan PAD. Dan, *kedua*, DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 belum pula mampu memanfaatkan kewenangannya untuk menciptakan iklim yang secara positif dapat menunjang kegiatan usaha.

**Tabel 3.10.**  
**Pengeluaran Rutin dan Dua Pengeluaran Rutin Terbesar dalam**  
**Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kotamadya Dati II Yogyakarta**  
**Periode 1992-1997 dan 1997-1999, dan Kota Yogyakarta Periode 1999-2004**

No.	Tahun Anggaran	Pengeluaran Rutin	Besar Belanja Pegawai Terhadap Pengeluaran Rutin (%)	Besar Belanja Pegawai Terhadap Pengeluaran APBD (%)	Besar Belanja Barang Terhadap Pengeluaran Rutin (%)	Besar Belanja Barang Terhadap Pengeluaran APBD (%)
1	1991/1992	9.410.832 °	52,4	28,8	20,0	11,0
2	1992/1993	12.148.758	51,0	22,8	20,4	9,1
3	1993/1994	14.923.507	49,0	28,6	20,8	12,1
4	1994/1995	17.610.376	43,8	25,0	20,0	11,4
5	1995/1996	20.383.801	41,8	22,6	20,3	11,0
6	1996/1997	26.230.206	36,6	21,8	22,9	13,6
7	1997/1998	33.090.667	45,4	29,0	19,6	12,5
8	1998/1999	47.848.229	60,4	44,9	15,6	11,6
9	1999/2000	62.346.106	61,4	44,7	17,6	12,8
10	2000	55.77,18 *	63,8	41,6	17,0	11,1
11	2001	175.960,71	80,8	73,9	12,2	11,2
12	2002	190.827,00	70,9	60,2	14,6	12,4
13	2003	305.351,02	56,5	42,4	13,1	9,8

14	2004	370.340,58	55,2	45,4	13,1	10,8
----	------	------------	------	------	------	------

Sumber: diolah dari berbagai data dari Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta.

Keterangan: ° : dalam ribuan rupiah (dari T.A. 1991/1992 sampai dengan 1999/2000).

\* : dalam jutaan rupiah (dari T.A. 2000 sampai dengan 2004).

Bagaimana dengan pelaksanaan hak anggaran dalam konteks pengalokasian anggaran belanja dalam tiga periode tersebut. Tabel 3.10.—lihat juga tabel 3.11.—memerlihatkan bahwa sepanjang tahun anggaran (TA) 1991/1992 sampai dengan 2004 pengeluaran terbesar melulu dialokasikan untuk pengeluaran pegawai dan barang. Hanya pada TA 1991/1992 dan 1992/1993 pengeluaran pembangunan, yaitu pengeluaran untuk sektor perhubungan dan pariwisata dan sektor perdagangan dan koperasi, menempati kedua terbesar dalam pengeluaran APBD Kotamadya Dati II Yogyakarta. Sepanjang ketiga periode tersebut juga diketahui bahwa pengeluaran rutin selalu lebih besar ketimbang pengeluaran pembangunan dalam total pengeluaran APBD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta.

**Tabel 3.11.**

**Pengeluaran Pembangunan dan Dua Pengeluaran Pembangunan Terbesar Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kotamadya Dati II Yogyakarta Periode 1992-1997 dan 1997-1999, dan Kota Yogyakarta Periode 1999-2004**

No.	Tahun Anggaran	Pengeluaran Pembangunan	Pengeluaran Pembangunan Terbesar
1	1991/1992	7.710.098 °	1. Perhubungan dan Pariwisata: 37,6% » ; (16,9% •) 2. Aparatur Pemerintah: 18,8%; (8,46%)
2	1992/1993	14.863.441	1. Perdagangan dan Koperasi: 38,2%; (21,1%) 2. Perhubungan dan Pariwisata: 20,7%; (11,4%)
3	1993/1994	11.006.136	1. Perhubungan dan Pemukiman: 25,6; (11,0%) 2. Aparatur Pemerintah: 17,0%; (7,3%)
4	1994/1995	13.173.117	1. Perumahan Rakyat dan Pemukiman: 20,9%; (8,9%) 2. Pembangunan Daerah: 20,9%; (8,9%)

5	1995/1996	17.195.575	1. Perumahan Rakyat dan Pemukiman: 24,4%; (11,1%) 2. Pembangunan Daerah: 18,6%; (8,5%)
6	1996/1997	17.731.280	1. Perumahan Rakyat dan Pemukiman: 18,9%; (7,6%) 2. Pembangunan Daerah: 17,1%; (6,9%)
7	1997/1998	18.633.335	1. Perumahan dan Pemukiman: 25,6%; (8,6%) 2. Transportasi: 20,8%; (7,0%)
8	1998/1999	16.479.196	1. Perumahan dan Pemukiman: 31,5%; (7,0%) 2. Transportasi: 15,4%; (3,4%)
9	1999/2000	23.202.378	1. Pembangunan Daerah dan Pemukiman: 21,5%; (5,3%) 2. Aparatur Pemerintah dan Pengawasan: 14,9% (3,7)
10	2000	29.529,42 *	1. Pembangunan Daerah dan Pemukiman: 31,8%; (10,5%) 2. Transportasi: 18,4%; (6,1%)
11	2001	16.453,25	1. Aparatur Pemerintah dan Pengawasan: 23,2%; (1,5%) 2. Perdagangan, Pengembangan Usaha dan Keuangan Daerah dan Koperasi: 14,7%; (0,9%)
12	2002	33.998,00	1. Aparatur Pemerintah dan Pengawasan: 21,5%; (3,0%) 2. Pembangunan Daerah dan Pemukiman: 19,6%; (2,7%)
13	2003	101.505,42	1. Aparatur Pemerintah: 20,4%; (4,9%) 2. Pembangunan Daerah dan Pemukiman: 33,1%; (8,7%)
14	2004	73.229,73	1. Pembangunan Daerah dan Pemukiman: 26,8%; (10,3%) 2. Perdagangan, Pengembangan Usaha dan Keuangan Daerah dan Koperasi: 19,7%; (5,1%)

Sumber: Diolah dari berbagai data dari Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta.

Keterangan: ° : dalam ribuan rupiah (dari T.A. 1991/1992 sampai dengan 1999/2000).

\* : dalam jutaan rupiah (dari T.A. 2000 sampai dengan 2004).

» : terhadap pengeluaran pembangunan.

• : terhadap pengeluaran APBD.

Sedangkan alokasi pembiayaan pada pengeluaran pembangunan diketahui bahwa perumahan dan pemukiman merupakan sektor yang paling sering memperoleh anggaran. Dan kemudian diikuti sektor aparatur pemerintah. Hal yang dapat disimpulkan dari deskripsi tersebut adalah: *pertama*, terjadi ketimpangan yang sangat pada pembiayaan pengeluaran rutin dan pembangunan. Pengeluaran rutin, yang diwakili oleh dua pengeluaran terbesarnya, yaitu pengeluaran gaji dan tunjangan pegawai pemerintah dan barang, selalu lebih besar

pada tiap tahunnya di tiga periode tersebut. Ketimpangan pembiayaan bahkan menjadi semakin besar pada tahun-tahun di periode 1999-2004. Alasan yang cukup kuat untuk menjelaskan hal ini adalah Pemerintah Kota Yogyakarta periode 1999-2004 belum melakukan secara tuntas, untuk tidak mengatakan tidak sama sekali, perampingan terhadap lembaganya. Sebagaimana diketahui bahwa likuidasi sejumlah instansi vertikal pasca rezim Orde Baru mengakibatkan alih-status pegawai dari instansi-instansi tersebut ke pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Meskipun Pemerintah telah memikirkan solusi pembiayaan gaji pegawai yang beralih-status itu melalui DAU, namun tidak dipungkiri bahwa DAU yang sedianya digunakan untuk membiayai dua pembiayaan, yaitu gaji pegawai dan pembangunan daerah, dalam prakteknya, DAU justru lebih banyak terserap untuk kebutuhan pembiayaan gaji pegawai pemerintah.<sup>181</sup> Dengan demikian hal itu menjelaskan bahwa DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 sama sekali tidak berperan terhadap pembaruan birokrasi, yang pada akibatnya menghambat pelaksanaan peran perwakilan dalam konteks maksimalisasi penggunaan anggaran daerah Kota Yogyakarta untuk sebesar-besarnya kepentingan pembangunan masyarakat.

Dan, *kedua*, terlepas dari kecilnya alokasi anggaran pengeluaran pembangunan, dalam pengeluaran pembangunan dapat dilihat bahwa tidak terdapat proporsi yang seimbang antara alokasi anggaran untuk peningkatan kualitas pegawai pemerintah dan publik. Anggaran untuk peningkatan kualitas

---

<sup>181</sup> Lihat pula hasil penelitian Lembaga Penelitian SMERU, "*Mencari Alternatif Penyempurnaan Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Beberapa Pelajaran dari Daerah*," Disampaikan pada Workshop: "Otonomi Daerah dan Akuntabilitas Publik dalam Perspektif Lokal", Kerjasama LIPI dan SMERU Memperingati HUT LIPI ke 25 (Jakarta 20 April 2002) halaman 11-12.

pegawai pemerintah tercatat sebanyak enam kali menempati dua besar pengeluaran pembangunan pada tahun-tahun dalam periode 1999-2004. Namun ironisnya, hal ini tidak berdampak terhadap kinerja pegawai dalam meningkatkan PAD Kota Yogyakarta.

**3.2. Perkembangan Pelaksanaan Beberapa Hak yang Merupakan Alat Kewenangan dari Fungsi Legislatif dalam DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta Periode 1992-1997 dan 1997-1999 dan DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004**

Ada dua hak DPRD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta yang merupakan alat kewenangan dari fungsi legislatif. Dalam DPRD Kotamadya Dati II periode 1992-1997 dan 1997-1999 dikenal sebagai hak prakarsa dan hak mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah (RPD). Sedangkan dalam DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 dikenal sebagai hak mengajukan RPD dan hak mengadakan perubahan atas RPD.

**Tabel 3.12.  
Peraturan Daerah yang Merupakan Prakarsa  
DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta Periode 1992-1997**

No.	Peraturan Daerah	
	Nomor dan Tahun Peraturan Daerah	Tentang
1	Nomor 4 Tahun 1992	Pengelolaan Pasar di wilayah Kotamadya Dati II Yogyakarta.
2	Nomor 5 Tahun 1992	Retribusi Pasar.
3	Nomor 2 Tahun 1994	Pendaftaran Penduduk.
4	Nomor 9 Tahun 1994	Pengawasan kualitas Air.
5	Nomor 10 Tahun 1996	Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Yogyakarta Tahun Anggaran 1996/1997.



6	Nomor 1 Tahun 1997	Kedudukan Keuangan Ketua, Wakil Ketua dan Anggota DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta.
---	--------------------	--

Sumber: Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta.

Hak prakarsa dan hak mengajukan RPD, atau yang juga disebut sebagai hak inisiatif karena usulnya yang melulu berasal dari DPRD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta, perkembangan pelaksanaannya pada periode 1992-1997, 1997-1999 dan 1999-2004 adalah: pada periode 1992-1997 diketahui terdapat enam peraturan daerah yang merupakan prakarsa DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta—lihat tabel 3.12.

Pada periode 1997-1999 tidak terdapat satupun peraturan daerah prakarsa DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta. Dan pada periode 1999-2004, terdapat sembilan peraturan daerah yang merupakan prakarsa DPRD Kota Yogyakarta—lihat tabel 3.13.

Sementara itu pada pelaksanaan hak mengadakan perubahan atas RPD, dalam kurun waktu tiga periode tersebut diketahui tidak terdapat satupun pelaksanaan hak tersebut dalam DPRD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta.

**Tabel 3.13.**  
**Peraturan Daerah yang Merupakan Prakarsa**  
**DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004**

No.	Peraturan Daerah	
	Nomor dan Tahun Peraturan Daerah	Tentang
1	Nomor 1 Tahun 2000	Pencabutan Peraturan Daerah Kotamadya Dati II Yogyakarta Nomor 1 Tahun 1997 tentang Kedudukan Keuangan Ketua, Wakil Ketua dan Anggota DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta.
2	Nomor 31 Tahun 2000	Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pengawas Internal Kota Yogyakarta.

3	Nomor 13 Tahun 2000	Kewenangan Daerah.
4	Nomor 1 Tahun 2001	Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Yogyakarta Tahun Anggaran 2000.
5	Nomor 25 Tahun 2001	Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Yogyakarta Tahun Anggaran 2002.
6	Nomor 18 Tahun 2002	Pengelolaan Perparkiran.
7	Nomor 19 Tahun 2002	Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum.
8	Nomor 3 Tahun 2003	Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Yogyakarta Tahun Anggaran 2003.
9	Nomor 4 Tahun 2003	Penyelenggaraan Pondokan.

Sumber: Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta.

Deskripsi tersebut tentu saja menunjukkan perkembangan pelaksanaan yang tidak positif, terutama pada pelaksanaan hak mengajukan perubahan atas RPD. Hal ini paling tidak menyiratkan bahwa anggota DPRD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta secara individual tidak memiliki kapasitas yang baik dalam melakukan "lobi politik" untuk tujuan merubah RPD. Sedangkan dalam konteks pelaksanaan hak prakarsa/mengajukan RPD, meskipun perkembangan pelaksanaan hak tersebut menunjukkan perkembangan di periode 1999-2004, namun pelaksanaannya sangat minim apabila melihat jumlah peraturan daerah pada masing-masing periode tersebut. Pada periode 1992-1997 diketahui terdapat enampuluhsembilan buah peraturan daerah yang telah diundangkan. Bandingkan dengan peraturan daerah yang merupakan prakarsa DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta, yaitu enam buah. Sedangkan pada periode 1999-2004 terdapat seratus buah peraturan daerah berbanding sembilan peraturan daerah yang merupakan prakarsa DPRD Kota Yogyakarta. Hal ini tentunya semakin menegaskan sebuah penelitian tentang kecenderungan DPRD di Indonesia pasca

onomi daerah, yang menyimpulkan bahwa kemampuan anggota DPRD dalam membuat rancangan peraturan daerah rendah dalam segala aspek penyusunannya.<sup>182</sup>

Dilihat dari perihal mengatur tentang apa peraturan-peraturan daerah tersebut, apabila mengacu kepada Robert Endi Jaweng yang mengklasifikasikan peraturan daerah kedalam empat rumpun, yaitu: *pertama*, mengatur tentang organisasi pemerintahan; *kedua*, administrasi sipil; *ketiga*, aktivitas usaha; dan, *keempat*, kehidupan sosial,<sup>183</sup> maka pada periode 1992-1997 terdapat tiga peraturan daerah yang mengatur tentang aktivitas usaha, satu peraturan daerah mengatur tentang administrasi sipil dan dua peraturan daerah mengatur tentang organisasi pemerintahan. Sedangkan pada periode 1999-2004, terdapat enam peraturan daerah yang mengatur tentang organisasi pemerintahan dan tiga peraturan daerah mengatur tentang aktivitas usaha. Deskripsi perkembangan pelaksanaan hak mengajukan RPD pada periode 1999-2004 tersebut membuktikan satu hal bahwa selepas rezim Orde Baru, DPRD Kota Yogyakarta memang tidak menaruh perhatian lebih kepada pembaruan organisasi pemerintahan Kota Yogyakarta karena dari 59 peraturan daerah tentang organisasi pemerintahan, DPRD Kota Yogyakarta hanya memberikan kontribusi sebanyak enam buah peraturan daerah. Dan diketahui pula bahwa dari enam peraturan daerah tersebut, tiga diantaranya adalah mengatur tentang penambahan anggaran belanja DPRD Kota Yogyakarta.

---

<sup>182</sup> Lihat Agus Dwiyanto, et.al., *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan kebijakan Universitas Gadjah Mada, 2003) halaman 48-49.

<sup>183</sup> Robert Endi Jaweng, "Iluhal Perda Bermasalah" (Jakarta: Kompas, 24 Maret 2006), halaman

### 3.3. Perkembangan Pelaksanaan Beberapa Hak yang Merupakan Alat Kewenangan dari Fungsi Kontrol dalam DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta Periode 1992-1997 dan 1997-1999 dan DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004

Satu hal yang berbeda dalam DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 adalah meningkat dengan drastisnya pelaksanaan beberapa hak yang merupakan alat kewenangan dari fungsi kontrol. Hak-hak tersebut, yang pelaksanaannya mengalami peningkatan adalah meliputi: hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota; hak meminta keterangan; dan hak meminta keterangan kepada Pejabat Negara; Pejabat Pemerintahan dan Warga masyarakat; dan, hak meminta pertanggungjawaban kepala daerah.

**Tabel 3.14.**  
**Rekapitulasi Pelaksanaan Hak Mengajukan Pertanyaan Bagi Masing-masing Anggota dalam DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004**

No.	Nama Pengusul	Asal Fraksi	Perihal Pertanyaan
1	H.M. Wajdi Rahman, S.IP.	FPI	Kelaikan Dinas Pendapatan Daerah Kota Yogyakarta dalam memaksimalkan tugasnya.
2	Nanda Irwan, S.H.	FPI	Kendaraan dinas Pejabat Pemerintah Kota Yogyakarta.
3	Ir. H. Sukardi Yani, MM.	FAN	Audit anggaran pembangunan terminal Giwangan.
4	H.M. Wajdi Rahman, S.IP.	FPI	Penataan pedagang Kaki Lima.
5	Ir. H. Sukardi Yani, MM.	FAN	Maksimalisasi hasil retribusi parkir.
6	Bahtanisyar Basyir, S.E.	FPDIP	Promosi Pariwisata di Kota Yogyakarta.
7	H. Suwandono, BA.	FPG	Penertiban pedagang Kaki Lima di jalan Sriwedari.
8	H.M. Wajdi Rahman, S.IP.	FPI	Pembentukan panitia khusus pembangunan gedung DPRD Kota Yogyakarta.

9	Catur Sudarmadi	FTNI/Polri	Penyelesaian sengketa tanah antara Brimob dan warga Gendeng, Baciro.
10	HM. Wahid, S.Ag., MM.	FKDK	Pendataan Pondokan di Kota Yogyakarta.
11	Ir. H. Mustofa, M.T.	FKDK	Pembangunan Rumah Susun di bantaran Kali Code.
12	Herimawan, S.H.	FPDIP	Penyelenggaraan Sekaten.
13	Anderias Neno, S.E., MM.	FKDK	Pembangunan terminal Giwangan.
14	H.M. Wajdi Rahman, S.IP.	FPI	Kelaikan Badan Perencanaan Daerah Kota Yogyakarta dalam memaksimalkan tugasnya.
15	Drs. Herkitanto	FPDIP	Pertimbangan pajak progresif.
16	Ir. Cinde Laras Yulianto	FPDIP	Badan Pengawas Daerah Kota Yogyakarta.

Sumber: Diolah dari berbagai data dari Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta.

Gambaran tersebut sangat bertolak belakang dengan apa yang terjadi pada periode 1992-1997 dan 1997-1999. Hal ini disebabkan karena pada dua periode tersebut tidak terdapat satupun pelaksanaan hak yang termasuk kontrol terhadap Pemerintah Kotamadya Dati II Yogyakarta. Asumsi yang mendasari hal itu karena pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang meliputi bidang-bidang: (1) kegiatan umum pemerintahan; (2) pelaksanaan rencana pembangunan; (3) penyelenggaraan pengurusan dan pengelolaan keuangan dan kekayaan negara; (4) kegiatan Badan Usaha Milik Negara (BUMD) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD); dan, (5) kegiatan aparatur pemerintahan dibidang yang mencakup kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan, dilakukan oleh instansi vertikal yang ditugaskan untuk itu, yaitu meliputi: (1) Badan Pengawas Keuangan Pembangunan (BPKP); (2) Inspektori Jenderal Departemen; (3)

Inspektorat Wilayah Provinsi; dan/atau, (4) Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya.<sup>184</sup>

**Tabel 3.15.**  
**Rekapitulasi Pelaksanaan Hak Meminta Keterangan dalam DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004**

No.	Nama Pengusul dan Asal Fraksi	Perihal Keterangan
1	H.M. Wajdi Rahman, S.IP. (PFI); Drs. Tjatur Gono (FPDIP); Anderias Neno, S.E., MM. (FKDK)	Penataan Pedagang Kaki Lima di jalan Sriwedari dan jalan Ahmad Yani
2	Drs. Abdul Malik Hasan (FAN); H.M. Wajdi Rahman, S.IP. (PFI); Ir. H. Mustofa, M.T. (FKDK)	Pembangunan Gedung DPRD Kota Yogyakarta.
3	Ir. H. Sukardi Yani, MM. (FAN); Drs. Suhartono, S.T. (FPG); M. Syalthut Aridloi, S.E. (FPI)	Alokasi anggaran pemberdayaan masyarakat dan komunitas pengrajin.

Sumber: Diolah dari berbagai data dari Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta.

Sementara itu, terkait dengan pelaksanaan fungsi kontrol DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004, dapat dilihat dalam tabel-tabel diatas dan berikut bahwa memang terdapat pelaksanaan hak yang termasuk kedalam fungsi kontrol. Namun meskipun begitu, dapat dilihat pula bahwa sangat sedikit terdapat kontrol terhadap kelembagaan pemerintahan Kota Yogyakarta. Kontrol dalam hal ini lebih banyak ditujukan kepada pelaksanaan program pemerintah Kota Yogyakarta. Padahal kalau mau dilihat permasalahan utama dari pelaksanaan

<sup>184</sup> Lihat Pasal 2 Ayat 2 dan Pasal 4 Ayat 4 Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan. Lihat juga Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 5 Tahun 1975 tentang Cara Pengawasan Umum Atas Jalannya Pemerintahan Daerah dan Pelaksanaan Tugas

otonomi daerah di wilayah-wilayah lain maupun Kota Yogyakarta, tidak lain adalah terletak pada kelembagaan pemerintahannya sendiri.

**Tabel 3.16.**  
**Rekapitulasi Pelaksanaan Hak meminta keterangan kepada**  
**Pejabat Negara, Pejabat Pemerintahan dan Warga masyarakat**  
**dalam DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004**

No.	Nama Pengusul dan Asal Fraksi	Perihal Keterangan dan Yang Dimintai Keterangan
1	Nuryadi (FPDIP); H.M. Wajdi Rahman, S.IP. (FPI); Anderias Neno, S.E., MM. (FKDK)	Penataan struktur organisasi Dinas Pendapatan Daerah Kota Yogyakarta; (Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kota Yogyakarta).
2	Catur Sudarmadi (FTNI/Polri); Ary Dewanto FPDIP); Nanda Irwan, S.H (FPI)	Penyelesaian sengketa tanah Brimob dan warga Gendeng, Baciro; (Perwakilan Brimob dan warga Gendeng, Baciro).
3	H.M. Wajdi Rahman, S.IP. (FPI); H. Suwandono, BA. (FPG); Sutarno (FKDK)	Penyelenggaraan Sekaten; (Ketua Penyelenggara Sekaten dan Walikota Yogyakarta).
4	Ir. H. Sukardi Yani, MM. (FAN); Totok Pranowo, BA. (FPG); HM. Wajdi Rahman, S.IP. (FPI)	Tes calon anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah Kota Yogyakarta; (Para calon).
5	Drs. Abdul Malik Hasan (FAN); H.M. Wajdi Rahman, S.IP. (PFI); Ir. H. Mustofa, M.T. (FKDK)	Pembangunan gedung DPRD Kota Yogyakarta; (Ketua Pelaksana Pembangunan gedung DPRD Kota Yogyakarta).
6	Herimawan, S.H. (FPDIP); Ir. H. Sukardi Yani, MM. (FAN); HM. Wahid, S.Ag., MM. (FKDK)	Penataan Pasar Beringhardjo; (Walikota Yogyakarta).
7	HM. Wasul Widyapranata, BA. (FPI); H. Herman Isdarmadi, Amd, Ak. (FAN); Drs Tjatur Gono (FPDIP)	Penyelenggaraan Sekaten; (Ketua Penyelenggara Sekaten dan Walikota Yogyakarta).

Sumber: Diolah dari berbagai data dari Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta

Dalam analisis tentang pelaksanaan hak anggaran telah dideskripsikan bahwa permasalahan utama keuangan daerah Kota Yogyakarta adalah terlalu besarnya anggaran belanja organisasi pemerintah Kota Yogyakarta. Namun demikian, besarnya alokasi anggaran tersebut, menurut dugaan penulis, tidak diiringi dengan pembaruan organisasi pemerintah Kota Yogyakarta sehingga menyebabkan anggaran rutin pemerintah Kota Yogyakarta cuma sekedar besar belaka tanpa ada kontribusi terhadap peningkatan anggaran pembangunan masyarakat. Perkara anggota DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 tidak memanfaatkan sekumpulan wewenang kontrolnya, dan bahkan hanya menganggapnya sebagai pelaksanaan rutin belaka—seperti dalam pelaksanaan hak meminta pertanggungjawaban kepala daerah, hal ini akan dijelaskan dalam subbab selanjutnya.

#### **3.4. Perkembangan Pelaksanaan Hak Keuangan dalam DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta Periode 1992-1997 dan 1997-1999 dan DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004**

Tidak terdapat satu kekurangan/kelalaian pun dalam pelaksanaan hak keuangan pada DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta periode 1992-1997 dan 1997-1999 dan DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004. Hal ini mungkin lebih berat disebabkan karena usaha memperjuangkan kepentingan masyarakat sudah selayaknya mendapatkan apa yang menjadi haknya itu.

Namun demikian, terlepas dari itu, pada dasarnya hak keuangan DPRD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta telah mendapatkan pengakuan dalam



peraturan-peraturan tentang kedudukan keuangan DPRD dan Sekretariat DPRD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta.

Pada tahun anggaran 1991/1992 sampai dengan 1996/1997 landasan hukum yang digunakan adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1990 tentang Ketentuan Tunjangan Purna Bhakti Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1996 tentang Kedudukan Keuangan Ketua, wakil Ketua dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pada tahun anggaran 1997/1998 sampai dengan 1998/1999 menggunakan Peraturan Daerah Kotamadya Dati II Yogyakarta Nomor 1 Tahun 1997 tentang Kedudukan Keuangan Ketua, wakil Ketua dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kotamadya Dati II Yogyakarta.

Dan pada tahun anggaran 1999/2000 sampai dengan 2004 landasannya berpegang kepada Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2/K/DPRD/2000 tentang Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta dan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 34/K/DPRD/2000 tentang Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta.

Tabel 3.17., yang menampilkan belanja DPRD dan Sekretariat DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta TA 1993-1994 dan 1997-1998 merupakan satu

contoh pelaksanaan hak keuangan DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta periode 1992-1997 dan 1997-1999. Kewenangan atas hak ini berlangsung setiap/menjelang awal tahun anggaran, dan pembebanannya merupakan tanggungjawab APBD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta.

**Tabel 3.17.**  
**Pengeluaran DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta**  
**Periode 1992-1997 dan 1997-1999, TA 1993-1994 dan 1997-1998**  
**(Rp Juta)**

Keterangan	Tahun Anggaran	
	1993-1994	1997-1998
Uang representasi	199,8	199,8
Tunjangan Kehormatan	34,7	34,7
Uang Paket	66,6	66,6
Pakaian Dinas	17,8	0
Biaya Kesehatan	15,3	15,3
Uang Duka	0	0
Tunjangan Kesejahteraan	77,4	77,4
Biaya Perjalanan Dinas	49,3	0
Biaya penunjang Kegiatan	30,0	47,0
Jumlah	490,9	440,8
Sekretariat DPRD	521,7	495,2

Sumber: Diolah dari berbagai data dari Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta.

Hak keuangan yang secara hukum dimaknai sebagai pemberian berbagai tunjangan dan akomodasi kepada Anggota DPRD sesuai dengan peraturan yang berlaku oleh daerah Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta, pelaksanaan dalam tiga

**Tabel 3.18.**  
**Pengeluaran DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004,**  
**TA 2000 (Rp Juta)**

Keterangan	Anggaran
Uang representasi	235,8
Uang Paket	117,9
Biaya Pemeliharaan Kesehatan	98,1
Uang Kehormatan	279,6

Tunjangan Komisi/Tunjangan Kompensasi Kerja	48,6
Tunjangan Kematian dan Pengangkutan Jenazah/Bantuan Uang Duka	0
Tunjangan Khusus PPh (pajak penghasilan)	78,8
Biaya Pakaian Dinas	0
Biaya Perjalanan Dinas dan Pindah	0
Biaya penunjang Kegiatan	210,0
Jumlah	1.068,8
Sekretariat DPRD	1.103,0

Sumber: Diolah dari berbagai data dari Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta.

periode DPRD kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta memiliki perbedaan-perbedaan baik dalam hal besar anggaran maupun komponen-komponen dari anggaran tersebut—lihat tabel 3.17., 3.18. dan 3.19.

Dalam konteks besar anggaran belanja DPRD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta, dapat dilihat bahwa perubahan yang sangat signifikan terjadi pada tahun-tahun di periode 1999-2004. Alasan atas hal ini mungkin disebabkan karena

**Tabel 3.19.**  
**Pengeluaran DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004,**  
**TA 2001 (Rp Juta)**

Keterangan	Anggaran
Uang representasi	491,4
Tunjangan Perbaikan penghasilan	210,5
Tunjangan Keluarga	62,5
Tunjangan Beras	42,2
Uang Paket	122,8
Tunjangan Jabatan	27,9
Tunjangan Khusus	55,8
Tunjangan Komisi dan panitia	49,8
Tunjangan Kematian dan pengangkutan Jenazah	0
Tunjangan Kesejahteraan	163,5
Biaya Rapat-rapat	1.460,1
Biaya penunjang Kegiatan	400,0
Jumlah	3.086,5
Sekretariat DPRD	1.077,3

Sumber: Diolah dari berbagai data dari Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta.

DPRD kotamadya Dati II Yogyakarta pada periode 1992-1997 dan 1997-1999, yang merupakan bagian integral dari Pemerintah Kotamadya Dati II Yogyakarta,<sup>185</sup> tidak memiliki independensi secara penuh dalam menentukan besar anggarannya. Berbeda dengan itu, DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 justru memperoleh kebebasan menyusun hak keuangannya berkat dukungan dari regulasi maupun iklim politik. Oleh sebab itu tidak heran apabila didapatkan "pembengkakan" anggaran dalam pengeluaran DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004.

### **3.5. Perkembangan Pelaksanaan Hak Protokoler dalam DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta Periode 1992-1997 dan 1997-1999 dan DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004**

Anggaran pengeluaran DPRD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta di tiga periode kajian ini tidak mengatur secara jelas alokasi anggaran buat melaksanakan acara-acara yang bersifat protokoler. Dan ini adalah suatu kelemahan dari DPRD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta pada tiga periode tersebut. Hanya saja penulis menduga bahwa peruntukan bagi kegiatan tersebut terletak pada komponen "pengeluaran tidak terduga" dalam anggaran belanja DPRD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta.

Namun begitu, struktur organisasi Sekretariat DPRD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta dan risalah-risalah sidang Paripurna Rutin dan Istimewa memperlihatkan bahwa sesungguhnya kegiatan tersebut terlaksana dengan baik, meskipun dengan anggaran kegiatan yang tidak jelas besarnya. Dalam struktur

---

<sup>185</sup> Lihat Pasal 13 Ayat 1 (Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di

organisasi DPRD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta di tiga periode itu telah diposisikan seorang petugas yang bertanggungjawab atas kegiatan protokoler dengan jabatan Kepala Sub Bagian Hubungan Masyarakat dan Protokol dalam struktur Bagian Umum Sekretariat DPRD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta. Dan hal yang semakin memperkuat adanya pelaksanaan hak protokoler adalah penggambaran kegiatan protokoler dalam risalah-risalah Sidang Paripurna Rutin dan Istimewa.

### **3.6. Pelaksanaan Hak Menentukan Anggaran Belanja DPRD dalam DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004**

Hak menentukan anggaran belanja DPRD, yang merupakan kewenangan menyusun sendiri anggaran belanja DPRD oleh DPRD Kota Yogyakarta dengan tanpa ada intervensi dari lembaga manapun, pelaksanaannya mungkin hanya terdapat pada tahun-tahun di periode 1999-2004. Hal ini disebabkan karena selain peraturan telah mengatur tentang itu dan, sebagaimana telah dikatakan, karena iklim politik mendukung secara penuh penerapan atas hak tersebut.

**Tabel 3.20.**  
**Keputusan-keputusan Tentang Pelaksanaan Hak Menentukan Anggaran Belanja DPRD dalam DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004**

No.	Keputusan DPRD Kota Yogyakarta	
	Nomor dan Tahun Keputusan DPRD	Tentang
1	3/K/DPRD/2000	Anggaran Belanja DPRD dan Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta Tahun Anggaran 2000.
2	35/K/DPRD/2001	Anggaran Belanja DPRD dan Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta Tahun Anggaran 2001.
3	35/K/DPRD/2002	Anggaran Belanja DPRD dan Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta Tahun Anggaran 2002.

4	54/K/DPRD/2002	Perubahan Anggaran Belanja DPRD dan Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta Tahun Anggaran 2002.
5	1/K/DPRD/2003	Anggaran Belanja DPRD dan Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta Tahun Anggaran 2003.
6	17/K/DPRD/2003	Perubahan Anggaran Belanja DPRD dan Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta Tahun Anggaran 2003.
7	30/K/DPRD/2003	Anggaran Belanja DPRD dan Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta Tahun Anggaran 2004.

Sumber: Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta.

Pada tahun-tahun di periode 1999-2004, sebagaimana ditampilkan dalam tabel 3.20., diketahui bahwa independensi hak menentukan anggaran belanja DPRD itu termanifestasi dalam keputusan-keputusan DPRD Kota Yogyakarta yang penyusunannya hanya melibatkan kalangan internal DPRD Kota Yogyakarta.<sup>186</sup>

**Tabel 3.21.**  
**Total Pengeluaran DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004,**  
**dari tahun ke tahun (Rp Juta)**

Keterangan	1999-2000	2000	2001	2002	2003	2004
Pengeluaran DPRD	628,7	1.069,1	3.086,8	3.451,9	5.715,7	8.811,8
Pengeluaran Sekretariat DPRD	1.008,5	1.103,0	1.441,1	1.382,7	1.188,9	1.563,7
Perubahan Pengeluaran DPRD	-	-	-	3.963,8	6.541,3	-

Sumber: Diolah dari berbagai data dari Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta.

Suatu bukti yang menyiratkan independensi tersebut benar adanya adalah besar anggaran pada tiap tahun anggaran di periode 1999-2004. Disitu dideskripsikan bahwa anggaran DPRD mengalami peningkatan pada tiap tahun

<sup>186</sup> Lihat Pasal 96 Ayat 1 (Pengambilan Keputusan dalam Rapat DPRD dan Rapat Pimpinan DPRD pada dasarnya diusahakan sedapat mungkin dengan cara musyawarah) Keputusan DPRD Kota Yogyakarta Nomor 3/K/DPRD/1999 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Yogyakarta

anggarannya. Hal ini paling tidak menyiratkan bahwa DPRD Kota Yogyakarta selalu berusaha meningkatkan anggaran pengeluarannya sampai batas tertinggi yang ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Namun ironisnya, dari anggaran yang sebegitu besarnya, alokasi melulu diperuntukan bagi peningkatan kesejahteraan anggota melalui peningkatan alokasi anggaran berbagai tunjangan. Deskripsi tentang pelaksanaan hak keuangan pada tahun-tahun di periode 1999-2004 telah memperlihatkan bahwa alokasi anggaran mengalami peningkatan yang signifikan dibandingkan dengan sebelumnya. Sebab-sebab utama dari peningkatan itu adalah karena adanya independensi DPRD dalam menyusun anggaran pengeluarannya, dan di lain pihak, adalah disebabkan karena peraturan pelaksana dari hak anggaran itu sendiri yang terlalu memberi peluang bagi DPRD untuk mencari celah bagi penganggaran suatu kegiatan atau kebutuhan. Disamping itu, sebab utama dari peningkatan anggaran belanja DPRD adalah terutama disebabkan karena kapasitas moral DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 yang sangat rendah sehingga tidak menghiraukan kesulitan-kesulitan yang sedang dialami Pemerintah Kota Yogyakarta.

### **3.7. Pelaksanaan Hak Menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD dalam DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004**

Pasal 96 Ayat 1 Keputusan DPRD Kota Yogyakarta Nomor 3/K/DPRD/1999 tentang peraturan Tata Tertib DPRD Kota Yogyakarta menyatakan bahwa *"Pengambilan Keputusan dalam Rapat DPRD dan Rapat Pimpinan DPRD pada dasarnya disebabkan sedapat mungkin dengan cara*

*musyawarah."* Sedangkan Ayat 2 Pasal tersebut menyatakan bahwa *"Apabila usaha sebagaimana dimaksud ayat (1) Pasal ini tidak tercapai, Keputusan ditetapkan berdasarkan persetujuan suara terbanyak (voting)." Dan Ayat 3-nya menyatakan bahwa "Keputusan berdasarkan persetujuan suara terbanyak sebagaimana dimaksud ayat (2) Pasal ini, ialah keputusan yang ditetapkan berdasarkan pemungutan suara dengan jumlah suara yang diperoleh sekurang-kurangnya setengah lebih satu jumlah Anggota DPRD yang hadir."*

Ketiga ketentuan tersebut cukup jelas mendeskripsikan bahwa peraturan tata tertib DPRD kota Yogyakarta periode 1999-2004 pada dasarnya penyusunannya adalah semata-mata kewenangan dari DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004. Dan tidak berhak Pemerintah Kota Yogyakarta, atau siapapun, campur tangan terhadap hal itu. Beralih dari bukti secara legal ke konkrit, tidak lain adalah eksistensi dari Keputusan DPRD Kota Yogyakarta Nomor 3/K/DPRD/1999 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Yogyakarta *itu sendiri.*

### **3.8. Pelaksanaan Hak Administrasi dalam DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004**

Hak administrasi yang jika didefinisikan adalah sebagai hak anggota DPRD untuk mendapatkan fasilitasi dari Sekretariat DPRD untuk tujuan keberlangsungan kegiatan DPRD, pelaksanaannya dalam DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 penulis ketahui dengan mencari sumber lisan yang dalam hal ini diperoleh dari Sekretaris dan Anggota DPRD Kota Yogyakarta periode 1999



2004. Berdasarkan informasi tersebut, penulis menyimpulkan bahwa pelaksanaan hak ini sepanjang periode 1999-2004 berjalan dengan baik.<sup>187</sup>

Adapun faktor yang mendasari pelaksanaan hak administrasi berjalan dengan baik pada waktu itu adalah terutama disebabkan karena kedekatan secara geografis antara gedung DPRD—begitu pula dengan Sekretariat DPRD—dengan Pemerintah Kota Yogyakarta. Sebagai pengetahuan bahwa sebelum kepindahannya pada 24 Juli 2004 ke gedung baru, yaitu ± 500 meter utara Balaikota Yogyakarta (kantor Pemerintah Kota Yogyakarta), DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 menempati gedung lama, yaitu gedung yang saat ini ditempati oleh Dinas Perijinan Kota Yogyakarta, atau berada di dalam area Balaikota Yogyakarta. Dengan keadaan yang demikian maka sebagian besar keperluan DPRD yang umumnya melulu dari Pemerintah Kota Yogyakarta tidak sulit untuk diakses secara cepat oleh staf Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta.

Sementara itu, ketika DPRD Kota Yogyakarta telah pindah ke gedung baru, diketahui pula bahwa gedung tersebut telah dilengkapi dengan jaringan telekomunikasi paralel dengan kantor-kantor di Pemerintah Kota Yogyakarta dan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini tentunya sangat memudahkan Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta. Disamping itu, asumsi lain yang menurut penulis turut membuat pelaksanaan hak administrasi pada periode 1999-2004 berjalan dengan baik adalah *pertama*, terdapatnya anggaran operasional bagi Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta, baik berupa alat-alat kantor maupun gaji bagi staf. Dan, *kedua*, posisi Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta

---

<sup>187</sup> Lihat wawancara penulis dengan Sunu Saptomo, S.H. dan H. Suwandono, B.A., Sekretaris dan Anggota DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004.

yang secara struktural berada dibawah dan bertanggungjawab kepada DPRD Kota Yogyakarta.<sup>188</sup>

### **3.9. Kesimpulan-kesimpulan Tentang Pelaksanaan Hak-hak DPRD Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta Periode 1992-1997 dan 1997-1999, dan DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004**

Kesimpulan utama dari pelaksanaan hak-hak DPRD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta di tiga periode kajian ini adalah kualitas pelaksanaannya yang tidak mengalami peningkatan signifikan. Pada satu rentang waktu kita ketahui bahwa masa-masa di periode 1992-1997 dan 1997-1999 tidak memberikan banyak kemungkinan bagi DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta untuk leluasa melaksanakan hak-haknya karena sistem pemerintahan dan politik yang membelenggu kebebasan berfungsi. Sedangkan pada rentang waktu yang lain, yaitu masa-masa di periode 1999-2004, meskipun segala-galanya telah menjadi baik untuk melaksanakan hak, namun ternyata realisasi pelaksanaannya tidak banyak berbeda dengan masa lalu.

Apabila dipetakan, maka pelaksanaan hak yang merupakan perwujudan dari fungsi mengalami penurunan kualitas disatu sisi dan disisi lain, mengalami stagnasi. Hak anggaran dan hak meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, yang merupakan perwujudan dari kewajiban Walikota Yogyakarta, pelaksanaannya dari masa ke masa terlihat hanya bersifat rutin belaka dan tanpa ada upaya untuk memberi koreksi kepada Pemerintah. Selalu membesarnya

---

<sup>188</sup> Pasal 3 Ayat 2 (Sekretariat DPRD dipimpin oleh seorang Sekretaris DPRD yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Pimpinan DPRD dan secara administratif dibina oleh Sekretaris Daerah) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 15 Tahun 2000 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta

alokasi anggaran pada belanja rutin Pemerintah, dan pemberian persetujuan terhadap pidato-pidato pertanggungjawaban Walikota dengan tanpa ada upaya koreksi dan penyelesaian atas koreksi sampai tuntas-tandas merupakan asumsi yang kuat untuk membenarkan bahwa pelaksanaan kedua hak tersebut berlangsung dalam bobot kualitas yang rendah.

Dalam pelaksanaan hak-hak yang merupakan perwujudan dari fungsi kontrol dan legislatif, dan hak keuangan serta hak menentukan anggaran belanja DPRD begitu pula halnya. Pada satu set hak dari fungsi kontrol kita ketahui bahwa meskipun terdapat peningkatan pelaksanaan dibandingkan masa lalu, namun bobot pelaksanaannya pada dasarnya rendah secara kualitas. Dikatakan begitu karena dengan segala-galanya yang telah menjadi kondusif untuk melaksanakan hak, seharusnya realisasi pelaksanaan dapat lebih banyak mengingat bahwa banyak sekali permasalahan baik di organisasi pemerintahan maupun lainnya yang memerlukan penyelesaian.

Pada pelaksanaan hak-hak dari fungsi kontrol sebagaimana kita ketahui bahwa kontribusi DPRD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta di tiga periode kajian ini terhadap keseluruhan peraturan daerah, secara berurutan, adalah (8,7%), (nihil), dan (9%). Sedangkan pada pelaksanaan hak mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah, ketiadaan penggunaan hak ini di dalam keseluruhan periode membuktikan bahwa secara individual anggota DPRD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta tidak menguasai teknik merancang peraturan dalam segala aspeknya. Dengan gambaran yang demikian itu adalah sangat untuk

mengkategorikan bahwa kelompok hak dari fungsi kontrol memiliki bobot kualitas pelaksanaan yang buruk.

Dan Pelaksanaan hak keuangan dan hak menentukan anggaran belanja DPRD, sebagaimana telah dijelaskan pula, meskipun dalam konteks rutin bobot pelaksanaannya baik, namun secara kualitas rendah. Hal ini disebabkan karena DPRD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta melulu memikirkan kepentingannya sendiri dan tanpa mau memberikan kontribusi yang signifikan kepada upaya meningkatkan kapasitas kelembagaan DPRD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta dalam melaksanakan fungsi-fungsinya. Hal ini terutama terjadi pada masa di dalam periode 1999-2004, dimana anggaran yang selalu mengalami peningkatan itu, pengalokasiannya melulu dititikberatkan untuk pemenuhan kepentingan anggota. Sedangkan pada periode sebelumnya, pelaksanaan kedua hak ini cenderung lebih buruk dalam segalanya karena posisi DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta yang berada dalam subordinat Pemerintah Daerah, dan bukan merupakan bagian penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kala itu.

Sementara itu, dalam konteks lainnya, yaitu hak-hak yang operasionalnya berlangsung baik di tiga periode DPRD Kotamadya Dati II/Kota Yogyakarta, adalah meliputi hak protokoler, hak administrasi dan hak menetapkan peraturan tata tertib DPRD.

## **B. Faktor-faktor Yang Memengaruhi Pelaksanaan Hak-hak DPRD Kota Yogyakarta Periode 1999-2004**

Dari deskripsi tentang perkembangan pelaksanaan hak-hak diatas, dapat penulis kelompokkan kedalam dua kategori kualitas pelaksanaan dari hak-hak itu

*Pertama* adalah hak-hak yang pelaksanaannya berlangsung baik, yang seluruhnya terdapat dalam hak-hak yang bukan merupakan fungsi pokok dari DPRD Kota Yogyakarta (lembaga perwakilan), yaitu: (1) hak administrasi; (2) hak protokoler; (3) hak menetapkan peraturan tata tertib; dan, (4) hak keuangan. Dan *kedua*, hak-hak yang pelaksanaannya berlangsung buruk atau mengalami penurunan dalam kualitas. Pada umumnya terdapat dalam hak-hak pokok dari fungsi DPRD Kota Yogyakarta, yaitu: (1) hak meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah; (2) hak meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah; (3) hak meminta keterangan kepada Pejabat Negara, Pejabat Pemerintahan dan Warga masyarakat; (4) hak mengadakan penyelidikan; (5) hak mengajukan pernyataan pendapat; (6) hak mengajukan pertanyaan; (7) hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah; (8) hak mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah; dan sebagian kecil terdapat dalam hak yang bukan merupakan fungsi pokok dari DPRD Kota Yogyakarta, yaitu: (9) hak menentukan anggaran belanja DPRD.

Faktor apakah yang memengaruhi realitas pelaksanaan hak-hak tersebut? Sejumlah ilmuwan politik memberikan alat bantu untuk mengetahui faktor penyebab dari, disatu sisi, menurunnya kualitas pelaksanaan sebagian besar hak-hak DPRD Kota Yogyakarta, dan disisi lain, berlangsung baiknya pelaksanaan sebagian kecil hak-hak DPRD Kota Yogyakarta.<sup>189</sup>

Dalam penjelasannya, dikatakan bahwa ada banyak faktor yang menyebabkan realitas pelaksanaan hak menjadi seperti itu. *Pertama*, faktor internal, adalah penyebab yang asal-usulnya berasal dari dalam struktur DPRD

<sup>189</sup> Lihat Riswandha Imawan, "Faktor-faktor Yang Menghambat Usaha Optimasi Peran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia," Op. Cit. Lihat Pula Titin Purwaningsih, "Faktor-faktor yang Memengaruhi Fungsi DPR R.I. dan DPRD," Op. Cit.

Kota Yogyakarta, yaitu (1) mekanisme kerja; (2) tradisi dan sejarah; (3) sarana dan prasarana; (4) kualitas anggota; dan, (5) dukungan Sekretariat. Dan *kedua*, faktor eksternal, adalah penyebab yang asal-usulnya berasal dari luar struktur DPRD Kota Yogyakarta, yaitu: (1) sistem politik yang berlaku; (2) proses rekrutmen anggota; (3) dukungan media massa; dan, (4) dukungan masyarakat.

**1. Sarana dan Prasarana, Mekanisme Kerja, Sistem Politik yang Berlaku dan Dukungan Sekretariat Sebagai Faktor-faktor yang Memengaruhi Pelaksanaan Hak Administrasi, Hak Protokoler, Hak Menetapkan Peraturan Tata Tertib dan Hak Keuangan.**

Akan terasa janggal memang apabila melihat hanya sarana dan prasarana, mekanisme kerja, sistem politik yang berlaku dan dukungan sekretariat sebagai faktor-faktor yang memengaruhi perkembangan pelaksanaan hak administrasi, hak protokoler, hak menetapkan peraturan tata tertib dan hak keuangan. Mengapa tidak keseluruhan faktor sebagaimana dideskripsikan diatas. Sedangkan diketahui bahwa hak-hak ini adalah sekumpulan yang pelaksanaannya berlangsung baik dalam DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004. Dengan demikian tentu pertimbangan logikanya adalah seharusnya keseluruhan faktor memberikan kontribusi meskipun itu kecil.

Dapat penulis kemukakan alasan tentang itu ialah karena unsur utama dari pelaksanaan hak-hak tersebut bukanlah berada pada DPRD Kota Yogyakarta, melainkan terletak pada Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta dan peraturan-peraturan pelaksana dari hak-hak tersebut. Hak administrasi yang merupakan hak anggota DPRD untuk mendapatkan fasilitasi dari Sekretariat DPRD untuk tujuan

keberlangsungan kegiatan DPRD Kota Yogyakarta, dapat terlaksana dengan baik adalah disebabkan karena instrumen-instrumen yang mendukung pelaksanaan hak tersebut telah ada. Diantara instrumen-instrumen itu, *pertama* adalah Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta itu sendiri beserta tata kerjanya yang mengacu kepada Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 15 Tahun 2000 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta, dan *kedua*, tata pemerintahan daerah (sistem politik lokal) yang dengan tegas mengatur bahwa Sekretariat DPRD bertanggungjawab kepada Pimpinan DPRD dan mendapatkan anggaran operasional dari APBD.<sup>190</sup> Perkara seperti apa pelayanan administrasi tersebut, hal ini tentunya relatif karena berkaitan dengan kemampuan APBD Kota Yogyakarta membiayai kegiatan tersebut.

Hak protokoler, hak menetapkan peraturan tata tertib dan hak keuangan begitu pula halnya. Dalam hak protokoler, dengan adanya pegawai Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta yang bertugas untuk itu, dan jaminan anggaran operasional dari APBD Kota Yogyakarta, tidak akan sulit untuk melaksanakan hak tersebut dengan sebaik-baiknya. Sedangkan pada hak menetapkan peraturan tata tertib dan hak keuangan, tata pemerintahan daerah dan peraturan-peraturan pelaksana pemerintahan daerah telah pula mengatur bahwa disatu sisi DPRD Kota Yogyakarta karena kedudukannya sebagai lembaga legislatif daerah berhak untuk merumuskan sendiri tata kerjanya dengan tanpa campur tangan dari Pemerintah

---

<sup>190</sup> Pasal 29 Ayat 3 (Sekretariat DPRD dalam melaksanakan tugasnya berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Pimpinan DPRD) dan Pasal 29 Ayat 5 (Anggaran belanja Sekretariat

Daerah Kota Yogyakarta,<sup>191</sup> dan disisi lain, berhak memperoleh tunjangan dan akomodasi yang ketentuan-ketentuannya pun telah diatur secara kurang-lebih lengkap.<sup>192</sup>

Dengan aturan dan organ pelaksana yang telah lengkap itu, pelaksanaan hak administrasi, hak protokoler, hak menetapkan peraturan tata tertib dan hak keuangan memang tidak akan sulit untuk dilaksanakan. Kecenderungan kualitas pelaksanaan keempat hak ini pada DPRD Kotamadya Dati II Yogyakarta periode 1992-1997 dan 1997-1999, juga serupa dengan periode 1999-2004. Hal ini berarti bahwa hak-hak yang pelaksanaannya tidak melibatkan DPRD secara langsung, memiliki kecenderungan baik kualitas pelaksanaannya.

## **2. Dukungan Masyarakat, Sistem Politik dan Rekrutmen dan Kualitas Anggota Sebagai Faktor-faktor yang Memengaruhi Pelaksanaan Hak-hak yang Merupakan Alat Kewenangan dari Fungsi Kontrol dan Legislatif dan Hak Menentukan Anggaran Belanja DPRD**

Hak-hak yang merupakan alat kewenangan dari fungsi kontrol dan legislatif dan hak menentukan anggaran belanja DPRD adalah sekumpulan hak yang melibatkan DPRD secara langsung dalam pelaksanaannya. Hak-hak ini, sebagaimana telah diulas, kualitas pelaksanaannya berlangsung buruk pada DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004.

---

<sup>191</sup> Pasal 16 Ayat 2 (DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah Daerah) dan pasal 19 Ayat 1 huruf h (DPRD mempunyai hak menetapkan peraturan tata tertib) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>192</sup> Pasal 21 Ayat 1 huruf c (Anggota DPRD mempunyai hak keuangan/administrasi) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Lihat Pula peraturan pelaksana hak keuangan DPRD dalam Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan



Sejauh dapat ditemukan dalam penelitian ini, DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 ternyata tidak mampu mengendalikan pengeluaran rutin Pemerintah Kota Yogyakarta yang dari tahun ke tahun semakin membesar, dan pada akhirnya menekan pengeluaran pembangunan masyarakat. DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 juga tidak mampu memanfaatkan kewenangannya dalam hal kontrol dan menyusun regulasi untuk menyelesaikan persoalan tersebut. Ironisnya, dengan memanfaatkan hak menentukan anggaran belanja DPRD, DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 justru semakin membebankan APBD Kota Yogyakarta dengan pengeluaran-pengeluaran yang cenderung mengarah kepada pemenuhan kepentingannya sendiri.

Dan bahkan, dalam pelaksanaan hak keuangan, hak protokoler dan hak administrasi pun, terlepas dari rutinitas pelaksanaan tiap tahunnya yang berlangsung dengan baik, diketahui bahwa perumusan anggaran dari ketiga hak tersebut mencerminkan ketidakpekaan DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 terhadap permasalahan di Kota Yogyakarta. Sebagai contoh dalam pelaksanaan hak keuangan. Meskipun secara detil telah diatur tentang berbagai macam tunjangan beserta plafonnya, namun tetap saja jabatan periodik sebagai pejabat politik dimanfaatkan untuk memenuhi kepentingannya melalui pencarian kemungkinan-kemungkinan lain untuk mendapatkan tunjangan yang lebih besar dari yang sudah ditentukan.<sup>193</sup> Sedangkan dalam pelaksanaan hak protokoler dan administrasi, keduanya itu terlihat tidak mendapatkan alokasi anggaran yang

---

<sup>193</sup> Lihat Kedaulatan Rakyat, 30 Desember 1999, untuk kasus anggaran pulsa telepon seluler Rp 100.000 bagi setiap anggota DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004. Lihat pula Tempointeraktif 27 Mei 2005 untuk kasus korupsi dana purna tugas yang dilakukan anggota

1

2

3

memadai jika mengetahui bahwa anggarannya yang tergabung dalam belanja Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta tidak pernah mengalami peningkatan.

Apa yang menyebabkan realitas tersebut? Penulis melihat permasalahan ini sangatlah kompleks. Sebagaimana diketahui bahwa modernisasi lembaga-lembaga politik dan pemerintahan di Kota Yogyakarta meniscayakan kerumitan-kerumitan yang sangat pada pemahaman atas struktur yang membesar.<sup>194</sup> Dengan modernisasi politik dipahami pula bahwa sistem demokrasi menjadi bersifat perwakilan dengan mendudukan wakil terpilih dalam DPRD Kota Yogyakarta untuk mewakili kepentingan masyarakat. Hal ini pada akhirnya membutuhkan suatu hubungan timbal-balik antara wakil dengan terwakil baik sebagai kontrol masyarakat atas wakilnya maupun sebagai proses penjarangan aspirasi masyarakat untuk diteruskan menjadi suatu usulan kebijakan.

Dalam konteks sebagian besar masyarakat Kota Yogyakarta, penulis melihat ada dua hal penting yang tidak dimiliki dalam rangka pelaksanaan politik perwakilan. *Pertama*, belum terdapat pemahaman yang mendalam atas sistem perwakilan politik dan tata pemerintahan di Kota Yogyakarta. Dan *kedua*, belum terdapat budaya politik yang partisipatif. Asumsi yang mendasari kedua hal itu adalah berlangsung buruknya pelaksanaan hak-hak yang secara langsung melibatkan anggota DPRD Kota Yogyakarta, seperti hak-hak yang merupakan alat kewenangan dari fungsi kontrol dan legislatif dan hak menentukan anggaran belanja DPRD. Sebagaimana sudah dijelaskan diatas bahwa politik perwakilan membutuhkan suatu bentuk hubungan timbal-balik antara wakil dengan terwakil.

---

<sup>194</sup> Ulasan lengkap tentang modernisasi politik dan birokrasi pemerintahan lihat Prof. Dr. J.W. Schoorl, *Modernisasi, Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-negara Sedang Berkembang (Ari)*, (Jakarta: Gramedia, Cetakan kelima Januari 1998) halaman 120-165.

Atau dengan lain kata, dibutuhkan partisipasi masyarakat terhadap persoalan-persoalan politik dan macam lainnya yang merupakan urusan Pemerintah Kota Yogyakarta. Ketiadaan partisipasi adalah berarti membiarkan DPRD Kota Yogyakarta tidak terkontrol dan memberikan kebebasan untuk melakukan hal apapun.

Kelemahan yang terletak pada tiadanya dukungan masyarakat terhadap sistem demokrasi itu diperparah lagi dengan bangunan sistem pemilihan anggota DPRD yang menggunakan sistem proporsional dengan stelsel daftar tertutup dan sistem politik yang hanya menempatkan partai politik sebagai satu-satunya agen dalam proses politik.<sup>195</sup> Dengan realitas-realitas tersebut setidaknya dikemudian hari terdapat dua hal yang terjadi, yaitu: *pertama*, kualitas anggota DPRD rendah karena pencalonannya yang ditentukan oleh subyektivitas partai dan *kedua*, proses politik cenderung dimonopoli oleh partai. Padahal kalau mau diketahui bahwa rezim Orde Baru melalui "politik stabilitasnya" secara tidak sadar, apabila mau dikatakan begitu, telah merusak pola hubungan politik melalui sistem kepartaian. Oleh sebab itu tidak heran, apabila pada kenyataannya anggota DPRD Kota Yogyakarta memiliki kualitas rendah dan tidak mementingkan kepentingan masyarakat. Hal tersebut antara lain disebabkan karena tidak dikenalnya secara baik pola hubungan politik melalui sistem kepartaian oleh masyarakat dan monopolisasi rekrutmen politik oleh partai yang notabene tidak memiliki kapasitas untuk itu,<sup>196</sup> dan ketiadaan dukungan masyarakat.

---

<sup>195</sup> Lihat wawancara dengan H. Suwandono, B.A., Anggota DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004.

<sup>196</sup> Untuk lebih jauh lihat Lembaga Kajian Demokrasi dan Hak Asasi (Demos), *Menuju Agenda Demokrasi Berbasis HAM yang Lebih Ramah - Kesinambungan dan Sensus Nasional Tahun 1 dan*

Sementara itu, sebagaimana disampaikan salah satu Anggota DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 dari Fraksi Persatuan Pembangunan, H. Suwandono, B.A., bahwa ketiadaan perangkat kerja (maksudnya: staf ahli) dan kepekaan wakil rakyat terhadap aspirasi masyarakat juga merupakan faktor utama yang menyebabkan pelaksanaan hak-hak utama DPRD Kota Yogyakarta berlangsung buruk.

Dengan demikian maka cukup sulit pada dasarnya untuk menilai termasuk ke dalam hubungan apa antara DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 dan konstituennya di Kota Yogyakarta. Karena dengan tingkat perwakilan yang begitu rendah yang ditunjukkan DPRD Kota Yogyakarta selama ketugasannya, pada dasarnya tidak dapat dimasukkan kedalam tipe apapun dari keempat (wali, utusan, partisan dan politico) yang dipaparkan oleh Gilbert Abcarian.<sup>197</sup> Namun apabila tetap perlu diberikan tipe dari pola perwakilan DPRD Kota Yogyakarta terhadap konstituennya, penulis memilih tipe wali dalam konteks yang paling buruk.

Terkait dengan pengaruh Pemerintah terhadap pelaksanaan hak-hak DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 dapat penulis katakan bahwa dalam konteks supervisi tidak terlihat tindakan yang maksimal untuk membimbing DPRD Kota Yogyakarta melaksanakan ketugasan dan keluar dari permasalahannya. Hal ini misalnya dapat dilihat dari ketidakmampuan DPRD menyelesaikan permasalahan utama Pemerintah Kota Yogyakarta yang terus-menerus mengalami pembengkakan pengeluaran belanja rutin birokrasinya.

---

<sup>2</sup> *Masalah-masalah dan Pilihan-pilihan Demokratisasi di Indonesia (Laporan Eksekutif)*, 20 Januari 2005.

<sup>197</sup> Gilbert Abcarian, "Hubungan wakil rakyat dengan pemerintah"

Dalam kasus lain, misalnya, dapat dilihat pula bahwa Pemerintah tidak mampu membimbing DPRD memperbarui birokrasinya apabila melihat kinerja DPRD yang selama ketugasannya tidak pernah memperlihatkan grafik pelaksanaan yang baik. Padahal kalau mau dilihat, dengan sistem politik yang terintegrasi karena melibatkan jaringan partai politik secara nasional dan struktur pemerintahan yang terintegrasi pula secara nasional, seharusnya dapat diketahui segala permasalahan yang dialami DPRD sekaligus memberikan bimbingan agar dapat tercipta efektivitas dan efisiensi dalam DPRD.