

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tahun 1999 merupakan titik balik penting dalam sejarah pemerintahan di Indonesia, setelah pemerintah Orde Baru mengakhiri masa pemerintahannya pada 20 Mei 1998. Pemerintahan sentralistis dengan sistem politik otoriter selama pemerintahan Presiden Soeharto ternyata tidak dapat dipertahankan dan berujung pada pernyataan pengunduran diri secara resmi Soeharto sebagai Presiden kedua Republik Indonesia.

Kehendak untuk melakukan reformasi dalam kehidupan politik Indonesia tampaknya merupakan sebuah kebutuhan yang tidak dapat dihindari oleh siapapun dalam situasi dimana masyarakat sedang mengalami sebuah *euphoria* terhadap perubahan. Bahkan barangkali, dapat dikatakan sebagai sesuatu yang “klise” kalau sekarang setiap orang telah menemukan sebuah kosa kata yang baru, apakah namanya reformasi, pembaharuan, dan ataupun reformasi total. Dalam hal penyelenggaraan daerah juga demikian.¹

Salah satu perubahan yang terjadi sebagai hasil dari proses reformasi tersebut ialah terbentuknya Undang-undang Otonomi Daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Undang-Undang Otonomi Daerah merupakan jawaban atas tuntutan

¹ H. Syaekani dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 183.

masyarakat yang selama masa pemerintahan Orde Baru serba diatur dan didominasi oleh kebijakan pemerintah pusat.

Kebijakan dari Pemerintah tersebut diawali pada masa Pemerintahan Presiden Habibie yang melakukan perubahan secara fundamental terhadap Undang-Undang Pemilihan Umum, Undang-undang Kepartaian, dan Undang-Undang Susunan dan Kedudukan MPR/DPR RI dan Agenda Reformasi Nasional yang dicanangkan oleh Pemerintahan Habibie yang menyangkut masalah desentralisasi dan otonomi daerah. Kebijakan tersebut memberi kesempatan kepada Pemerintah Daerah untuk mengelola daerahnya sesuai dengan potensi dan kekayaan alam yang terkandung di daerahnya masing-masing.

Kelahiran Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 memang lebih bernuansa politis, karena berbagai penyimpangan yang dilakukan oleh Pemerintah Orde Baru melalui berbagai kebijakan yang diterapkan terhadap daerah selama ini. Ada perlakuan diskriminatif dalam kebijakan pembangunan maupun distribusi kewenangan dan keuangan antara satu daerah dengan daerah yang lain.² Untuk memberikan jaminan agar perasaan diperlakukan tidak adil yang muncul di berbagai daerah seluruh Indonesia tidak makin meluas dan terus meningkat yang pada gilirannya akan sangat membahayakan integrasi nasional, maka kebijakan otonomi daerah ini dinilai mutlak harus diterapkan dalam kurun waktu yang secepat-cepatnya sesuai dengan tingkat kesiapan daerah itu sendiri.

² Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah; Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematikanya*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 137.

Belum genap 4 (empat) tahun perjalanan efektif Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999.³ Perubahan UU No. 22 Tahun 1999 terjadi salah satunya karena adanya amandemen Undang-Undang Dasar 1945.

Salah satu alasan UU No. 22 Tahun 1999 diganti menjadi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah adalah karena dalam UU No. 22 Tahun 1999 dipisahkan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai badan legislatif daerah dan Pemerintah daerah sebagai eksekutif daerah. Dikaitkan dengan fungsi DPRD sebagai legislatif daerah maka diasumsikan DPRD dapat membuat peraturan perundang-undangan sendiri dan dapat mengatur serta menyelenggarakan pemerintahan sendiri tanpa campur tangan pusat. Hal demikian tentu saja sangat bertentangan dengan prinsip negara kesatuan. Salah satu alasan inilah maka UU No. 22 Tahun 1999 diganti menjadi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang lebih mendekati sistem pemerintahan daerah kepada prinsip negara kesatuan.

Kebijakan pemerintah dalam melakukan perubahan secara demokratis terhadap kebijakan otonomi daerah merupakan sebuah tindakan yang tepat, karena Undang-Undang ini lebih menekankan pada prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dari sudut demokrasi, otonomi daerah (dalam arti formal) diperlukan dalam rangka memperluas partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Sedangkan dari segi materiil, otonomi daerah mengandung makna sebagai usaha mewujudkan kesejahteraan yang

³ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Ctk I, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hlm. 74.

bersanding dengan prinsip negara kesejahteraan dan sistem pemencaran kekuasaan menurut dasar negara berdasarkan atas hukum. Konsepsi otonomi sangat berkaitan erat dengan demokratisasi, sehingga dalam pelaksanaannya harus ada lembaga dan tata cara penyelenggaraan demokrasi di daerah.⁴

Pada dasarnya pemerintah memberikan Otonomi Luas kepada daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang menyangkut semua bidang pemerintahan. Ini menyebabkan pemerintah pusat tidak mempunyai kewenangan penuh untuk urusan yang ada di daerah kecuali pemerintah pusat hanya meliputi kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, agama, kebijakan moneter dan fiskal, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, tidak lagi dari daerah ke pusat melainkan dari pusat ke daerah.

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu terbangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung,

⁴ Ni'matul Huda, *op.cit.*, hlm. 190.

bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.⁵

Menurut B. N. Marbun, S.H., menyatakan bahwa DPRD Kabupaten/Kota maupun DPRD Provinsi mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan dengan penjelasan sebagai berikut :

1. Fungsi Legislasi berarti fungsi DPRD untuk membentuk Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah;
2. Fungsi Anggaran berarti fungsi DPRD bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah;
3. Fungsi Pengawasan yaitu fungsi DPRD untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Peraturan Daerah, dan Keputusan Kepala Daerah serta kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.⁶

Secara yuridis, Pasal 41 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah mengatur mengenai fungsi dari DPRD yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Lebih lanjut dalam Pasal 42 ayat 1 huruf (c) menyatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah.

Pada dasarnya pengawasan merupakan mekanisme kontrol yang dilakukan dewan terhadap pemerintah daerah, karena ada institusi pengawasan lain yang memiliki

⁵ Penjelasan Umum UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁶ B. N. Marbun, SH., *DPRD dan Otonomi Daerah setelah amandemen UUD 1945 dan UU Otonomi Daerah 2004*, (Jakarta: PT. Surya Multi Grafika, 2005), hlm. 71.

kewenangan dalam melakukan kontrol secara fungsional. Pengawasan fungsional yang bersifat teknis dan administratif ini dilakukan oleh Satuan Pengawasan Internal (SPI) seperti Inspektorat Propinsi, Kabupaten atau Kota dan Satuan Pengawasan Eksternal (SPE) seperti Badan Pemeriksa Keuangan Daerah dan Akuntan Publik.⁷

Seiring dengan prinsip otonomi daerah yang menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, tiap-tiap daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Berkaitan dengan kewenangan daerah mengurus dan mengatur urusannya sendiri, maka daerah memiliki kewenangan untuk melaksanakan program pembangunan daerah baik pembangunan fisik maupun pembangunan bukan fisik yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Pada setiap pelaksanaan pembangunan daerah tersebut, tentunya membutuhkan suatu pengawasan dari rakyat melalui lembaga perwakilan rakyat di daerah sebagai suatu mekanisme kontrol atas pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah daerah. Salah satu bentuk pengawasan DPRD yang penting sekarang ini adalah dibidang pengawasan kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan fisik daerah. Oleh karena itu, diperlukan penyesuaian tata kelembagaan serta pola pengawasan DPRD terhadap kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah.

Sejak bulan Juni 2008, Pemerintah Daerah Kota Tegal melaksanakan program pembangunan fisik daerah berupa pengembangan kawasan Pantai Alam Indah Kota Tegal. Salah satu pembangunan fisik di kawasan Pantai Alam Indah Kota Tegal adalah pembangunan sarana umum *water boom* sebagai alternatif tujuan wisata masyarakat Kota

⁷ Kompas, "Kolom", *Kompas*. 24 Juli 2004, hlm. 12.

Tegal. Hal yang menarik untuk diperhatikan adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kota Tegal sebagai mekanisme kontrol terhadap kebijakan Pemerintah Daerah Kota Tegal dalam melaksanakan pembangunan fisik daerah berupa pembangunan sarana umum *water boom*. Sesuai dengan tugas dan wewenang DPRD sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang dapatkah DPRD melaksanakan fungsi pengawasan secara efektif dan efisien? Maka, dalam penulisan hukum ini akan dikaji apakah DPRD Kota Tegal dengan fungsi pengawasannya berperan dalam mengawasi kebijakan Pemerintah Kota Tegal dalam pembangunan fisik berupa sarana umum *waterboom* sebagai alternatif tujuan wisata.

B. Rumusan masalah

Adapun rumusan masalah yang akan dibahas dalam penulisan hukum ini adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pembangunan sarana umum di Kota Tegal berupa pembangunan *waterboom*?
2. Apa saja kendala yang dihadapi oleh DPRD dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap pembangunan sarana umum di Kota Tegal berupa pembangunan *waterboom*?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan hukum ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pembangunan sarana umum di Kota Tegal berupa pembangunan *waterboom*.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala yang dihadapi oleh DPRD Kota Tegal dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap pembangunan sarana umum di Kota Tegal berupa pembangunan *waterboom*.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara obyektif, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat atau masukan berupa pemikiran dan pemahaman bagi perkembangan di bidang ilmu hukum, khususnya tentang pemerintahan lokal yang berhubungan dengan Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD terhadap Pembangunan Sarana Umum di Kota Tegal.
2. Secara subyektif, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pihak Pemerintah Kota dan DPRD Kota Tegal sebagai lembaga-lembaga yang paling berperan dalam kaitannya dengan fungsi pengawasan dan program pembangunan sarana umum di Kota Tegal sehingga dapat memecahkan persoalan dalam proses tersebut.

E. Keaslian Penelitian

Dalam penulisan hukum / skripsi ini telah dilakukan penelusuran pada berbagai referensi dan hasil penelitian. Penulisan hukum mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD pernah dilakukan oleh mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta

bernama Animanora Mariana Hutagalung dengan nomor mahasiswa 8024/H pada tahun 2007 dengan judul “Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Propinsi DIY Dalam Kaitannya Dengan Proyek CDMA”.

Sejauh pengamatan penulis belum ada penelitian yang secara khusus meneliti tentang pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pembangunan sarana umum di Kota Tegal. Dalam penulisan hukum / skripsi ini merupakan hasil karya penulis dan memiliki letak kekhususan yang membedakan dengan penulisan hukum lainnya yaitu mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pembangunan sarana umum di Kota Tegal. Letak kekhususannya yaitu penelitian mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kota Tegal terhadap pembangunan sarana umum berupa pembangunan *waterboom* sebagai alternatif tujuan wisata masyarakat Kota Tegal. Jadi mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD hanya untuk ruang lingkup tersebut diatas.

F. Batasan Konsep

Konsep yang dipilih penulis untuk penulisan hukum dengan judul *Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD terhadap Pembangunan Sarana Umum di Kota Tegal (Studi Kasus Pembangunan Waterboom di Kota Tegal)* ini adalah sebagai berikut:

1. Pelaksanaan adalah suatu proses, cara, perbuatan melaksanakan (rancangan, keputusan, dsb.).⁸
2. Fungsi adalah kegunaan suatu hal dan daya guna suatu hal.⁹

⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta: Balai Pustaka, 2001), hlm. 627.

3. Pengawasan adalah kegiatan untuk menilai apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan instruksi yang telah digariskan. Ia bertujuan untuk menunjukkan (menentukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali.¹⁰
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.¹¹
5. Fungsi Pengawasan adalah fungsi DPRD untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Peraturan daerah dan Keputusan Kepala daerah serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.¹² Dalam konteks penulisan ini, fungsi pengawasan yang hendak diteliti tidak seluas pengertian diatas, melainkan hanya sebatas fungsi DPRD dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 khususnya ketentuan dalam kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah. Lebih spesifik lagi ketentuan yang diawasi adalah mengenai kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah yang bertujuan untuk mencegah terjadinya kebocoran dan menekan adanya pemborosan serta memperlancar pelaksanaan program dan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah.

⁹ Ibid., hlm. 322.

¹⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 103.

¹¹ Pasal 1 angka 4 UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

¹² Penjelasan UU No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD, dan DPD

6. Pembangunan adalah Pembangunan infrastruktur yang berupa pembangunan prasarana.¹³
7. Sarana adalah sesuatu yang dipakai sebagai alat untuk mempermudah pekerjaan, maksud atau tujuan; syarat, upaya.¹⁴
8. Umum adalah secara menyeluruh, tidak menyangkut masalah khusus, tidak terbatas; mengenai seluruhnya atau semuanya; untuk orang banyak; khalayak, masyarakat; tersiar merata, menyebar didengar banyak orang.¹⁵
9. *Waterboom* adalah wahana bermain yang semuanya melibatkan air.¹⁶
10. Kota Tegal adalah salah satu kota yang termasuk dalam wilayah Propinsi Jawa Tengah.¹⁷

Jadi secara komprehensif, penulis meneliti tentang pelaksanaan meliputi proses, cara, perbuatan melaksanakan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dalam hal ini merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap kebijakan pemerintah daerah Kota Tegal dalam melaksanakan program pembangunan infrastruktur yang berupa pembangunan sarana umum berupa *waterboom* yang digunakan untuk masyarakat Kota Tegal.

Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap kebijakan pemerintah daerah Kota Tegal dalam melaksanakan program pembangunan sarana umum berupa *waterboom* yang digunakan oleh masyarakat Kota Tegal bertujuan untuk mencegah terjadinya

¹³ Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Tanpa Tempat: Gitamedia Press, tanpa tahun), hlm. 102.

¹⁴ *op.cit.*, hlm. 677.

¹⁵ *ibid.*, hlm. 786.

¹⁶ <http://www.jawaban.com/news/health/>, jawaban *health* arti *waterboom*, diakses Senin 7 September 2009, pukul 13.00

¹⁷ <http://tegalmetropolis.multiply.com/links/item/8>, Situs resmi BAPPEDA Kota Tegal, diakses Senin 7 September 2009, pukul 13.00

kebocoran dan menekan adanya pemborosan serta memperlancar pelaksanaan program dan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah. Dalam konteks ini, parameter yang digunakan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD yang bertujuan untuk mencegah terjadinya kebocoran dan menekan adanya pemborosan serta memperlancar pelaksanaan program dan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah adalah menyangkut pengawasan terhadap perencanaan dan realisasi anggaran, pengawasan terhadap perencanaan dan realisasi waktu pelaksanaan serta pengawasan terhadap pelaksanaan dan realisasi bangunan fisik.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah penelitian hukum normatif yang penelitian hukumnya difokuskan pada norma hukum (*law in the book*). Penelitian hukum normatif dalam penalarannya menggunakan penalaran deduktif dari norma hukum positif yang berupa sistematisasi hukum. Yang dimaksud dengan sistematisasi hukum adalah mendeskripsikan dan menganalisis isi dan struktur hukum positif, selain melakukan sistematisasi hukum juga dilakukan sinkronisasi hukum, yaitu melakukan interpretasi dan menilai hukum positif secara *vertikal*. Penelitian ini akan dilaksanakan dengan studi kasus yakni penelitian yang memfokuskan penelitiannya pada permasalahan hukum yang terjadi pada satu institusi atau kelembagaan saja (tidak harus ada persengketaan hukum).

2. Sumber Data

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif maka datanya adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier dan sebagian diperoleh dari lokasi penelitian. Data sekunder adalah bahan hukum primer yang meliputi peraturan perundang-undangan, putusan hakim, dan bahan hukum sekunder yang meliputi pendapat hukum, buku, hasil penelitian dan sebagainya. Adapun data sekunder terdiri dari :

a. Bahan Hukum Primer :

Norma hukum positif yang berkaitan :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) UU No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD, dan DPD;
- 3) UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;
- 4) Peraturan Daerah Kota Tegal No. 4 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Penyusunan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Tegal;
- 5) Peraturan Daerah Kota Tegal No. 18 Tahun 2008 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kota Tegal Tahun 2005-2025;
- 6) Peraturan Daerah Kota Tegal No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Tegal Nomor 8 Tahun 2000 Tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Tempat Olahraga;

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang digunakan meliputi bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer seperti artikel-artikel ilmiah,

hasil penelitian, pendapat hukum yang diambil dari buku-buku yang berkaitan dengan tema, dalam hal ini adalah ketatanegaraan, pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Adapun bahan hukum sekunder yang berupa pendapat hukum diperoleh dari :

- 1) Hasil wawancara dengan anggota Komisi C DPRD Kota Tegal periode 2004-2009 yang kemudian menjabat kembali sebagai anggota DPRD Kota Tegal periode 2009-2014 dan Kepala Bagian Risalah / Persidangan DPRD Kota Tegal;
- 2) Hasil wawancara dengan Sekretaris DPRD Kota Tegal;
- 3) Hasil wawancara dengan Kepala Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informasi Kota Tegal;
- 4) Hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pengembangan Produk dan Usaha Pariwisata Dinas Pemuda, Olahraga, Pariwisata, Seni dan Budaya Kota Tegal;
- 5) Observasi perpustakaan DPRD Kota Tegal.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier meliputi bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia.

3. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan yaitu dengan mengumpulkan dan mempelajari data yang diperoleh dari bahan kepustakaan yang terkait dengan penelitian. Selain itu, penulis juga melakukan wawancara langsung dengan Anggota Komisi C DPRD Kota Tegal dan Kepala Dinas serta Kepala Seksi yang terkait dengan pembangunan *waterboom* sebagai suatu sarana umum di Kota Tegal.

4. Lokasi Penelitian

Penelitian hukum ini berlangsung di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Tegal dan Pemerintah Kota Tegal.

5. Narasumber

Narasumber adalah subyek yang memberikan jawaban atas pertanyaan penulis dalam wawancara yang berkaitan langsung dengan permasalahan hukum yang diteliti. Dalam penelitian ini yang memberikan jawaban atas pertanyaan yang diteliti adalah :

- a. Anggota Komisi C DPRD Kota Tegal periode 2004-2009 yang kemudian menjabat kembali sebagai anggota DPRD Kota Tegal periode 2009-2014 dan Kepala Bagian Risalah / Persidangan DPRD Kota Tegal;
- b. Sekretaris DPRD Kota Tegal;
- c. Kepala Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informasi Kota Tegal;
- d. Kepala Seksi Pengembangan Produk dan Usaha Pariwisata Dinas Pemuda, Olahraga, Pariwisata, Seni dan Budaya Kota Tegal.

6. Analisis Data

a. Data primer

Seluruh data yang diperoleh dikumpulkan secara lengkap, selanjutnya disistematisasi untuk dilakukan analisis, metode yang digunakan adalah metode Deskriptif-Kualitatif. Deskriptif artinya menganalisis data dengan cara memaparkan secara rinci dan tepat tentang suatu fenomena tertentu yang terkait dengan permasalahan penelitian tersebut. Kualitatif artinya menganalisis pemaparan hasil penelitian yang sudah tersistematisasi tersebut dengan teori-

teori hukum dan hukum positif untuk dapat menjelaskan permasalahan hukum tersebut dengan kalimat-kalimat yang ilmiah. Data sekunder yang diperoleh dalam penelitian hukum ini dianalisis dan diolah secara kualitatif yaitu dengan menganalisis data-data sesuai dengan 5 (lima) tugas ilmu hukum normatif. Menurut Meuwissen dalam buku “*van apeldoorn’s inleiding tot de studie van het nederlandse recht*” (Bab XVI).¹⁸

5 (lima) tugas hukum normatif adalah sebagai berikut :

a. Deskripsi hukum positif

Tugas ini meliputi isi maupun struktur hukum positif berupa peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah.

b. Sistematisasi hukum positif

Langkah ini dilakukan untuk mendeskripsikan serta menganalisa struktur hukum positif, yaitu secara vertikal dan secara horizontal. Secara vertikal dalam hal ini tidak terdapat konflik atau antinomi antara peraturan perundang-undangan yang di atasnya dengan yang dibawahnya. Secara horizontal juga tidak ditemukan pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang sederajat. Hal ini dikarenakan dalam penelitian ini menganalisis tentang penelitian hukum empiris yang terdapatnya kesenjangan antara peraturannya dengan kenyataanya atau disebut dengan kesenjangan antara *das sollen* dengan *das sein*.

¹⁸ Prof.Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 172.

c. Analisis hukum positif

Didalam analisis hukum, antara aturan hukum dengan keputusan harus dipikirkan dalam suatu hubungan dan juga bahwa norma hukum bertumpu atas azas hukum dapat disistematisasikan gejala-gejala lainnya.

Berdasarkan pada pemaparan sistematisasi hukum positif, maka penulis menggunakan analisis hukum positif sebagai berikut:

- 1) Secara vertikal prinsip yang digunakan adalah *derogasi* yaitu menolak suatu aturan yang bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, dalam penulisan ini menggunakan asas *lex superiori derogat legi inferiori*.
- 2) Secara horisontal, prinsip penalaran yang digunakan adalah *non kontradiksi* yaitu tidak boleh menyatakan ada tidaknya suatu kewajiban dikaitkan dengan suatu situasi yang sama. Asas berlaku hukumnya adalah *lex specialis derogat legi generalis*.

d. Interpretasi hukum positif

- 1) Interpretasi gramatikal yaitu dengan mengartikan suatu term hukum atau satu bagian kalimat menurut bahasa sehari-hari atau bahasa hukum.
- 2) Interpretasi sistematisasi merupakan cara menafsirkan Undang-Undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan jalan menghubungkannya dengan Undang-

Undang lain atau menafsirkan Undang-Undang tidak boleh menyimpang atau keluar dari sistem perundang-undangan.¹⁹

3) Interpretasi teleologis merupakan cara menafsirkan makna Undang-Undang ditetapkan berdasarkan tujuan kemasyarakatan, peraturan perundang-undangan disesuaikan dengan hubungan dan situasi sosial yang baru.²⁰

e. Menilai hukum positif

Ilmu hukum dogmatik tidak bebas nilai tapi sarat nilai. Ilmu hukum dogmatik berusaha mewujudkan tujuan hukum, dalam setiap putusan atau pendapat. Dalam penulisan hukum ini, penulis menilai apakah hukum positif sudah memenuhi kebutuhan mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pembangunan sarana umum di Kota Tegal.

b. Data sekunder

1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer dalam penelitian ini berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya pada pasal 18, Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD, dan DPD, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah diatur tentang tugas dan wewenang DPRD untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya,

¹⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 1995), hlm.157.

²⁰ Ibid, hlm. 156.

peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah, Peraturan Daerah Kota Tegal No. 4 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Penyusunan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Tegal, Peraturan Daerah Kota Tegal No. 18 Tahun 2008 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kota Tegal Tahun 2005-2025, Peraturan Daerah Kota Tegal No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Tegal Nomor 8 Tahun 2000 Tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Tempat Olahraga.

2) Bahan hukum sekunder

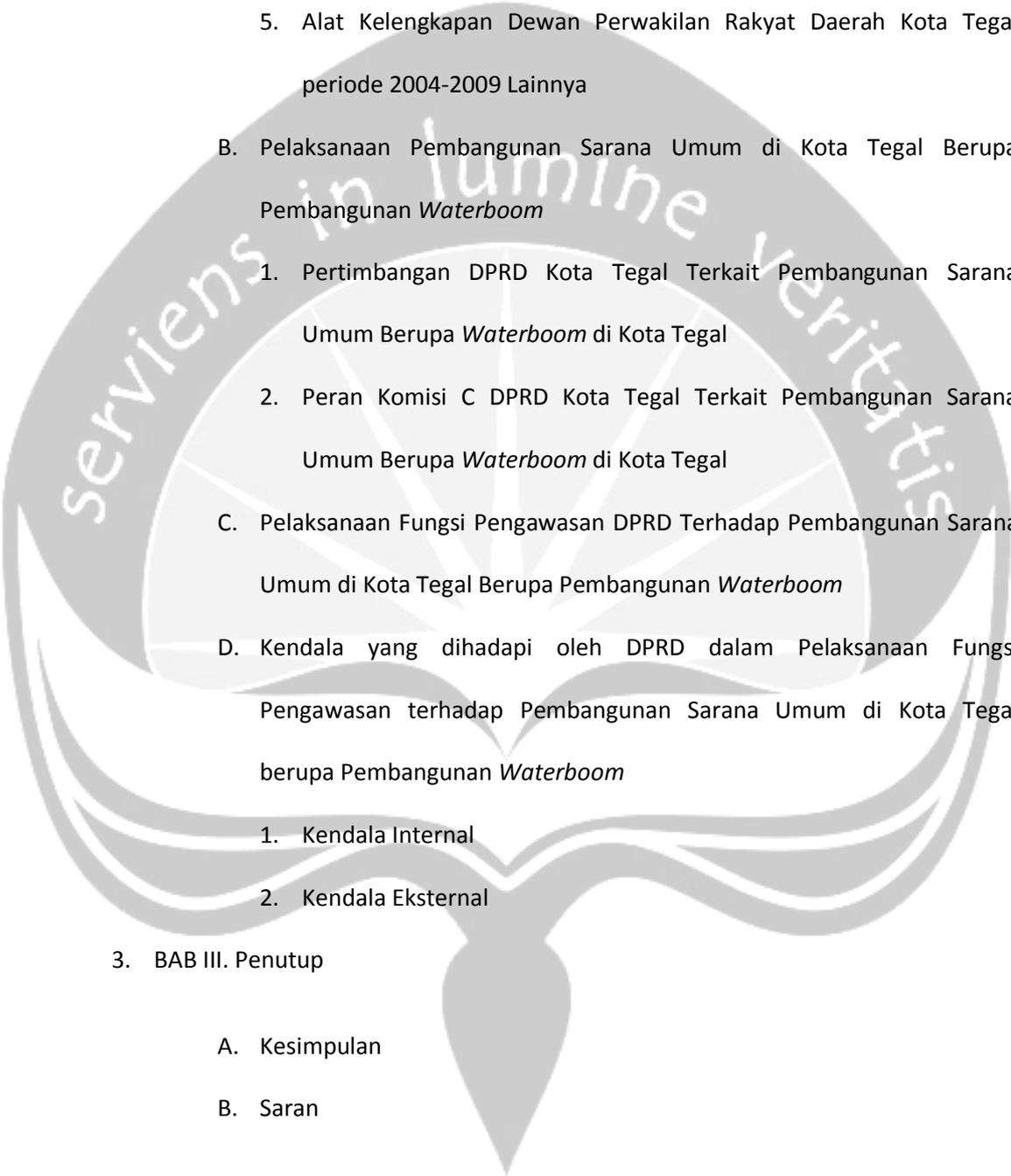
Berupa bahan pustaka yang memberikan petunjuk maupun penjelasan mengenai bahan hukum primer yang merupakan pendapat hukum yang diperoleh dari buku-buku dan internet yang bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pembangunan sarana umum di Kota Tegal. Langkah terakhir yang dilakukan adalah membandingkan bahan hukum primer dengan bahan hukum sekunder untuk memperoleh apakah ada antinomi antara peraturan yang satu dengan peraturan lainnya, dan antara peraturan dengan kenyataan yang terjadi di DPRD Kota Tegal dalam hal pelaksanaan fungsi pengawasan. Penalaran hukum ini menggunakan penalaran secara induksi. Setelah dilakukan analisis maka dapat dibandingkan antara bahan hukum primer berupa perundang-undangan yang berlaku dengan bahan hukum sekunder

yang berupa buku-buku, majalah dan internet sehingga diperoleh persamaan, perbedaan, maupun pendapat dari narasumber sehingga diperoleh abstraksi tentang pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pembangunan sarana umum di Kota Tegal.

H. Sistematika Penulisan

Penulisan hukum ini terdiri dari tiga BAB yaitu BAB Pendahuluan, BAB Pembahasan dan BAB Penutup. Adapun ketiga BAB tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

1. BAB I. Pendahuluan
 - A. Latar Belakang
 - B. Rumusan Masalah
 - C. Tujuan Penelitian
 - D. Manfaat Penelitian
 - E. Keaslian Penelitian
 - F. Batasan Konsep
 - G. Metode Penelitian
 - H. Sistematika Penelitian
2. BAB II. Pembahasan
 - A. Gambaran Umum DPRD Kota Tegal
 1. Tinjauan tentang DPRD Secara Umum
 2. Pembentukan dan Susunan DPRD Kota Tegal periode 2004-2009
 3. Fraksi-Fraksi dalam DPRD Kota Tegal periode 2009-2014

- 
4. Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Tegal periode 2004-2009
 5. Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Tegal periode 2004-2009 Lainnya
 - B. Pelaksanaan Pembangunan Sarana Umum di Kota Tegal Berupa Pembangunan *Waterboom*
 1. Pertimbangan DPRD Kota Tegal Terkait Pembangunan Sarana Umum Berupa *Waterboom* di Kota Tegal
 2. Peran Komisi C DPRD Kota Tegal Terkait Pembangunan Sarana Umum Berupa *Waterboom* di Kota Tegal
 - C. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pembangunan Sarana Umum di Kota Tegal Berupa Pembangunan *Waterboom*
 - D. Kendala yang dihadapi oleh DPRD dalam Pelaksanaan Fungsi Pengawasan terhadap Pembangunan Sarana Umum di Kota Tegal berupa Pembangunan *Waterboom*
 1. Kendala Internal
 2. Kendala Eksternal
3. BAB III. Penutup
- A. Kesimpulan
 - B. Saran