



**SKRIPSI**

**PENGAWASAN TERHADAP PENYELENGGARAAN  
PEMERINTAHAN DAERAH OLEH DEWAN PERWAKILAN  
RAKYAT DAERAH KABUPATEN JEMBER**

*THE SUPERVISION IMPLEMENTATION OF LOCAL GOVERNMENT BY  
THE LEGISLATIVE COUNCIL  
DISTRICT JEMBER*

**DEWI MUTIA IMROH**  
**NIM : 110710101267**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2017**

**SKRIPSI**

**PENGAWASAN TERHADAP PENYELENGGARAAN  
PEMERINTAHAN DAERAH OLEH DEWAN PERWAKILAN  
RAKYAT DAERAH KABUPATEN JEMBER**

*THE SUPERVISION IMPLEMENTATION OF LOCAL GOVERNMENT BY  
THE LEGISLATIVE COUNCIL  
DISTRICT JEMBER*

**DEWI MUTIA IMROH**  
NIM : 110710101267

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2017**

**MOTTO**

*“Jadikan deritaku ini sebagai kesaksian, bahwa kekuasaan seorang presiden sekalipun ada batasnya, karena kekuasaan yang langgeng hanyalah kekuasaan rakyat dan diatas segalanya adalah kekuasaan Tuhan Yang Maha Esa” \**

**(Bung Karno)**



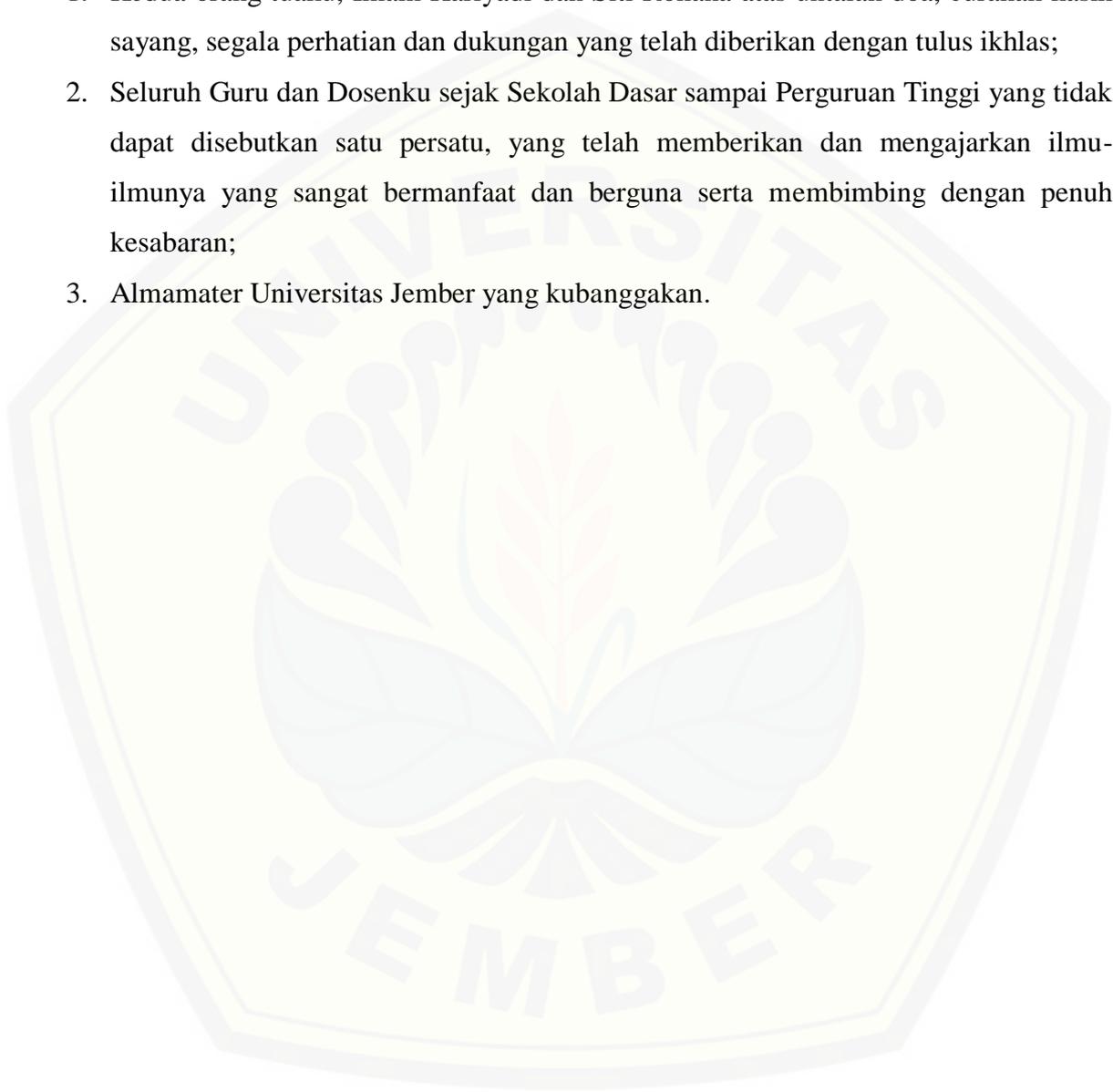
---

\* Dikutip dari : *Menuju Puncak Prestasi*, Yogyakarta : Kanisius, 2011, hlm.2

## PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk :

1. Kedua orang tuaku, Imam Hariyadi dan Siti Rohana atas untaian doa, curahan kasih sayang, segala perhatian dan dukungan yang telah diberikan dengan tulus ikhlas;
2. Seluruh Guru dan Dosenku sejak Sekolah Dasar sampai Perguruan Tinggi yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah memberikan dan mengajarkan ilmu-ilmunya yang sangat bermanfaat dan berguna serta membimbing dengan penuh kesabaran;
3. Almamater Universitas Jember yang kubanggakan.



**PERSYARATAN GELAR**

**PENGAWASAN TERHADAP PENYELENGGARAAN  
PEMERINTAHAN DAERAH OLEH DEWAN PERWAKILAN  
RAKYAT DAERAH KABUPATEN JEMBER**

**SKRIPSI**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Hukum  
Pada Program Studi Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Jember

**DEWI MUTIA IMROH**  
**NIM : 110710101267**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2017**

**PERSETUJUAN**

**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI  
TANGGAL ..... SEPTEMBER 2017**

**Oleh :**

**Dosen Pembimbing Utama,**

**R.A. RINI ANGGRAINI, S.H., M.H.**  
**NIP : 195911151985122001**

**Dosen Pembantu Anggota,**

**IDA BAGUS OKA ANA, S.H., M.M.**  
**NIP : 196011221989021001**

**PENGESAHAN**

**PENGAWASAN TERHADAP PENYELENGGARAAN  
PEMERINTAHAN DAERAH OLEH DEWAN  
PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN JEMBER**

Oleh :

**DEWI MUTIA IMROH**  
**NIM : 110710101267**

Dosen Pembimbing Utama,

Pembantu Pembimbing Anggota,

**R.A. RINI ANGGRAINI, S.H., M.H.**  
**NIP : 195911151985122001**

**IDA BAGUS OKA ANA, S.H., M.M.**  
**NIP : 196011221989021001**

Mengesahkan,  
Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi  
Fakultas Hukum Universitas Jember  
Dekan,

**Dr. NURUL GHUFRON, S.H., M.H.**  
**NIP : 197409221999031003**

## PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji pada :

Hari :  
Tanggal :  
Bulan : September  
Tahun : 2017

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum

Universitas Jember,

### PANITIA PENGUJI

Ketua,

Sekretaris,

**Dr. JAYUS, S.H, M.Hum.**  
NIP : 195612061983031003

**Dra.TUTIK PATMIATI, S.H.**  
NIP : 196105051989022001

ANGGOTA PANITIA PENGUJI :

1. **R.A. RINI ANGGRAINI, S.H, M.H.** : (.....)  
NIP : 195911151985122001

2. **IDA BAGUS OKA ANA, S.H., M.M.** : (.....)  
NIP : 196011221989021001

## PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Dewi Mutia Imroh

NIM : 110710101267

Menyatakan dengan sebenarnya, bahwa karya tulis dengan judul : **Pengawasan terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Jember** ; adalah hasil karya sendiri, kecuali jika disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Penulis bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta saya bersedia mendapatkan sanksi akademik apabila ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 13 September 2017  
Yang menyatakan,



**DEWI MUTIA IMROH**  
**NIM : 110710101267**

## UCAPAN TERIMA KASIH

Syukur Alhamdulillah, segala hormat puji dan syukur penulis ucapkan Kehadirat Allah Tuhan Yang Maha Esa dan Pengasih Lagi Maha Penyayang yang senantiasa melimpahkan berkat dan kasih-Nya dan tidak pernah meninggalkanku, karena berkat dan kasih-Nya terus mengalir sepanjang hari serta membuat semua indah pada waktunya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul : **Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Jember**. Penulisan skripsi ini merupakan tugas akhir sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember serta mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.

Penulis pada kesempatan ini mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu dalam penulisan ini, antara lain :

1. Ibu R.A. Rini Anggraini S.H. M.H., sebagai dosen pembimbing utama skripsi yang dengan penuh perhatian, kesabaran, tulus dan ikhlas memberikan arahan, nasehat, serta bimbingan selama penulisan skripsi ini di tengah-tengah kesibukan beliau ;
2. Bapak Ida Bagus Oka Ana, S.H., M.M., sebagai dosen pembimbing anggota pembimbing skripsi yang telah banyak memberikan masukan dan arahan kepada penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan ;
3. Bapak Dr. Jayus, S.H., M.Hum, selaku Ketua Panitia Penguji skripsi ;
4. Ibu Dra.Tutik Patmiati, S.H, selaku Sekretaris Panitia Penguji skripsi ;
5. Bapak Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember ;
6. Ibu Dr. Dyah Ochtorina, S.H., M.Hum, Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H., Bapak Dr. Aries Hariyanto, S.H., M.H, selaku Wakil Dekan I, II dan III Fakultas Hukum Universitas Jember ;
7. Bapak dan Ibu dosen, civitas akademika, serta seluruh karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember atas segala ilmu dan pengetahuan untuk bekal hidupku ;
8. Kedua orang tuaku terkasih, Imam Hariyadi dan Siti Rohana sebagai sumber kekuatan atas segala doa, kasih sayang yang tak terhingga, pengorbanan dan semangat yang senantiasa diberikan, semoga karya tulis ini bisa membahagiakannya;

9. Saudaraku Kurnia Mawaddah Imroh yang selalu memberi semangat semoga kita senantiasa dilimpahkan ilmu yang bermanfaat dariNYA. Amien ;
10. Teman-teman seperjuangan di Fakultas Hukum angkatan tahun 2011, Qurrotul Uyun, Okky Vergina Choirun Nissa, Lisa Puji Lestari, Dinda Putri, Fitri, Nila Dwi Rakanthi, Silla Arbi, Ayik Surayik, Wian Dermawan, Dewi Rahayu, Devi Juwita, Maria Ulfa, Firman Atmaja, Riyan Mardianto, dan lainnya yang tak bisa aku sebutkan satu persatu yang telah memberikan dukungan dan bantuan baik moril dan spirituil ;
11. Saudara-saudaraku di Jantung Teater yang telah banyak memberikan motivasi bagi penulis ;
12. Sahabat-sahabatku, Nuri Hidayati, Iin Nur Kholilah, Nilam Anuasita, Evi Tri Aprlia, Ida Kumalasari, Geo Lektris, Sulastris Novi, Nadya Hanum, Faiqori Yusnieta ;
13. Semua pihak dan rekan-rekan yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah memberikan bantuannya dalam penyusunan skripsi ini.

Sangat disadari bahwa pada skripsi ini, masih banyak ditemukan kekurangan dan kelemahan akibat keterbatasan kemampuan serta pengetahuan penulis. Oleh karena itu, perlu adanya kritik dan saran yang membangun dari para pembaca demi kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya penulis mengharapkan, mudah-mudahan skripsi ini minimal dapat menambah khasanah referensi serta bermanfaat bagi pembaca sekalian.

Jember, 13 September 2017

Penulis

## RINGKASAN

Hubungan antara pemerintah daerah dengan DPRD seyogyanya 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 dapat dicerminkan dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dengan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah. Peranan DPRD jika dikaitkan dengan fungsi pengawasan sebenarnya merupakan lembaga yang dapat menjamin tegaknya pemerintahan yang demokratis. Melalui lembaga ini kepentingan dan aspirasi rakyat ditampung kemudian dituangkan dalam berbagai kebijakan publik sesuai dengan aspirasi rakyat. Lembaga ini juga memiliki peran mengawasi jalannya pemerintahan daerah dengan membuat produk-produk hukum dan peraturan yang secara teoritis harus ditaati oleh pihak wilayah tersebut tidak terkecuali pemerintah daerah. Salah satu bentuk pengawasan dalam hal ini pengawasan DPRD terhadap Bupati Jember.

Rumusan Masalah meliputi : (1) Bagaimana pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Jember terhadap Pemerintah Daerah sebagai Lembaga Eksekutif di daerah ? dan (2) Apa hambatan yang ada dalam pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Jember terhadap Pemerintah Daerah ? Tujuan umum penulisan ini adalah : untuk memenuhi syarat-syarat dan tugas guna mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember, menambah wawasan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum khususnya Hukum Tata Negara. Metode penelitian dalam penulisan skripsi ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yang dipergunakan adalah yuridis normatif, sedangkan pendekatan masalah menggunakan pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual, dengan bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan bahan nonhukum.

Berdasarkan hasil penelitian diperoleh kesimpulan bahwa ; Pengawasan oleh DPRD terhadap kinerja lembaga eksekutif adalah bagian dari penguatan proses

demokrasi dalam pemerintahan daerah sehingga harus ada *check and balances* agar terjadi keseimbangan kekuasaan. Dengan demikian, nilai-nilai demokrasi diharapkan dapat tumbuh dengan subur. Pengawasan memiliki arti penting bagi pemerintah daerah, karena akan memberi umpan balik untuk perbaikan pengelolaan pembangunan, sehingga tidak keluar dari jalur/tahapan dan tujuan yang telah ditetapkan. Sementara bagi pelaksana, pengawasan merupakan aktivitas untuk memberikan kontribusi dalam proses pembangunan agar aktivitas pengelolaan dapat mencapai tujuan dan sasaran secara efektif dan efisien. Pengawasan DPRD bertujuan untuk memelihara akuntabilitas publik, terutama lembaga-lembaga yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintahan serta pembangunan di daerah organisasi.

Saran yang dapat diberikan bahwa, Hendaknya dalam pengawasan oleh DPRD kepada Pemerintah Daerah harus mampu mewujudkan pemerintahan daerah yang baik, bersih dan bertanggung jawab sebagai pertanggungjawaban secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa secara tidak langsung, Negara dan masyarakat secara langsung. Pengawasan merupakan salah satu fungsi utama yang melekat pada Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) selain fungsi legislasi dan anggaran. Seyogyanya aspirasi masyarakat dalam bidang pengawasan, secara melembaga sudah terwakili melalui wakil-wakilnya yang duduk di DPRD. Fungsi pengawasan ini diharapkan bisa berjalan efektif sesuai harapan masyarakat, peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan DPRD bertujuan untuk menjamin agar pemerintah daerah menjalankan programnya sesuai dengan rencana dan ketentuan perundangan yang berlaku. Untuk memperkuat kemampuan DPRD dalam melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan, maka perlu dilakukan kegiatan orientasi bagi anggota dewan secara terarah dan berkesinambungan sampai mereka betul-betul dapat memahami tugas dan fungsinya.

**DAFTAR ISI**

	Hal.
Halaman Sampul Depan.....	I
Halaman Sampul Dalam .....	ii
Halaman Motto .....	iii
Halaman Persembahan .....	iv
Halaman Persyaratan Gelar .....	v
Halaman Persetujuan .....	vi
Halaman Pengesahan .....	vii
Halaman Penetapan Panitia Penguji .....	viii
Halaman Pernyataan .....	ix
Halaman Ucapan Terima Kasih .....	x
Halaman Ringkasan .....	xii
Halaman Daftar Isi .....	xiv
Halaman Daftar Lampiran .....	xvi
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	4
1.3 Tujuan Penelitian .....	4
1.4 Manfaat Penelitian .....	5
1.5 Metode Penelitian .....	5
1.4.1 Tipe Penelitian .....	6
1.4.2 Pendekatan Masalah .....	6
1.4.3 Bahan Hukum .....	7
1.4.4 Analisis Bahan Hukum .....	8

<b>BAB II</b>	<b>TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	10
2.1	Pemerintah Daerah .....	10
2.1.1	Pengertian Pemerintah Daerah .....	10
2.1.2	Pengertian Pemerintahan Daerah .....	11
2.1.3	Kewenangan Pemerintah Daerah .....	12
2.2	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah .....	15
2.2.1	Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah .....	15
2.2.2	Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah .....	16
2.2.3	Hak, Kewajiban dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	17
2.3	Otonomi Daerah .....	19
2.3.1	Pengertian Otonomi Daerah .....	19
2.3.2	Hakikat Otonomi Daerah .....	22
2.3.3	Tujuan Otonomi Daerah.....	24
2.4	Pengertian, Tujuan dan Bentuk-Bentuk Pengawasan .....	26
2.4.1	Pengertian Pengawasan .....	26
2.4.2	Tujuan dan Fungsi Pengawasan .....	29
2.4.3	Bentuk-Bentuk Pengawasan .....	32
<b>BAB III</b>	<b>PEMBAHASAN</b> .....	35
3.1	Pengawasan yang Dilakukan DPRD Jember terhadap Pemerintah Daerah sebagai Lembaga Eksekutif di Daerah .....	35
3.2	Hambatan dalam Pengawasan yang Dilakukan oleh DPRD Jember terhadap Pemerintah Daerah .....	50
<b>BAB IV</b>	<b>PENUTUP</b> .....	69
4.1	Kesimpulan .....	69
4.2	Saran-saran .....	70
<b>DAFTAR BACAAN</b>		
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN</b>		



## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dalam undang-undang. Kemudian dalam Pasal 18 ayat (2) ditegaskan bahwa : pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>1)</sup>

Dalam pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Kedudukan DPRD menurut ketentuan ini merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.. Unsur

---

<sup>1)</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2006, hlm. 9

pelaksana Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah diwadahi dalam dinas Daerah. Unsur pelaksana fungsi penunjang Urusan Pemerintahan Daerah diwadahi dalam badan daerah. Unsur penunjang yang khusus melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diwadahi dalam inspektorat.

Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antarsusunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Disamping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.<sup>2)</sup>

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat yang ditetapkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Kepentingan dan aspirasi masyarakat tersebut harus dapat ditangkap oleh Pemerintah Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai representasi perwakilan rakyat dalam struktur kelembagaan pemerintahan daerah yang menjalankan fungsi pemerintahan, yang bertujuan

---

<sup>2)</sup> Ali Faried, *Demokratisasi dan Problema Otonomi Daerah*, Jakarta, Bumi Aksara, 2005, hlm.27

sebagaimana yang disebutkan di atas. Pemerintah daerah menjalankan fungsi pemerintahan dan DPRD menjalankan fungsi legislasi, fungsi penganggaran (*budgeting*) dan fungsi pengawasan.

Hubungan antara pemerintah daerah dengan DPRD seyogyanya 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 dapat dicerminkan dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dengan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung (*sinergi*) bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi dan tugas masing-masing. Pelaksanaan tugas-tugas pemerintah daerah dalam memperjuangkan hak-hak rakyat merupakan tanggung jawab bersama antara lembaga legislatif maupun eksekutif. Eksekutif melaksanakan tugas-tugas yang berkaitan dengan Pemerintahan dan Pembangunan, disisi lain tugas-tugas tersebut akan diawasi pelaksanaannya oleh lembaga Legislatif sebagaimana tertera dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Seharusnya anggota DPRD yang dipilih melalui suatu mekanisme rekrutment politik yaitu pemilu dapat melaksanakan fungsinya dalam hal pengawasan yang lebih memfokuskan pada pemenuhan berbagai aspirasi rakyat. Namun dalam melaksanakan fungsi pengawasan tersebut DPRD diharapkan pada berbagai kepentingan sehingga terkadang fungsi pengawasan yang sebenarnya terabaikan. hal ini dapat menggambarkan lemahnya komitmen politik DPRD dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai wakil rakyat.

Peranan DPRD jika dikaitkan dengan fungsi pengawasan sebenarnya merupakan lembaga yang dapat menjamin tegaknya pemerintahan yang demokratis. Melalui lembaga ini kepentingan dan aspirasi rakyat ditampung kemudian dituangkan dalam berbagai kebijakan publik sesuai dengan aspirasi rakyat. Lembaga ini juga memiliki peran mengawasi jalanya pemerintah daerah

dengan membuat produk-produk hukum dan peraturan yang secara teoritis harus ditaati oleh pihak wilayah tersebut tidak terkecuali pemerintah daerah.

Terkait fungsi pengawasan oleh anggota DPRD kepada Kepala Daerah beberapa waktu yang lalu terjadi permasalahan menyangkut hubungan Bupati dan DPRD Jember. DPRD Kabupaten Jember dalam hal ini mengajukan hak interpelasi kepada Bupati Faida. Interpelasi adalah salah satu hak konstitusional DPRD. DPRD Jember menggunakannya untuk mempertanyakan keputusan Bupati Faida mencopot Sekretaris Dewan Farouq tanpa berbicara dengan pimpinan DPRD, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 205 dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016. Berdasarkan permasalahan tersebut menarik untuk dikaji menyangkut pengawasan oleh DPRD Jember terhadap penyelenggaraan pemerintahan oleh Bupati di Kabupaten Jember. Berdasarkan hal tersebut di atas, penulis tertarik untuk menuangkan dan mengkaji masalah fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap kinerja Pemerintah Daerah sebagai dua unsur Pemerintahan Daerah yaitu legislatif dan eksekutif di daerah, dalam bentuk penulisan skripsi dengan judul : **“Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Jember”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang dan permasalahan tersebut di atas, maka penulis mencoba mengidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Jember terhadap Pemerintah Daerah sebagai Lembaga Eksekutif di daerah ?
2. Apa hambatan yang ada dalam pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Jember terhadap Pemerintah Daerah ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang hendak dicapai dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Memahami dan mengetahui bentuk pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Jember terhadap Pemerintah Daerah sebagai Lembaga Eksekutif di daerah.
2. Memahami dan mengetahui hambatan dalam pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Jember terhadap Pemerintah Daerah.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian yang hendak dicapai dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Melengkapi dan memenuhi tugas sebagai persyaratan pokok yang bersifat akademis guna meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.
2. Mengembangkan ilmu dan pengetahuan hukum dari perkuliahan yang bersifat teoritis dengan praktik yang terjadi dalam masyarakat terkait fungsi dan kapasitas pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Jember terhadap Pemerintah Daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Kabupaten Jember.
3. Menambah pengalaman dan memberikan sumbangan pemikiran yang berguna bagi kalangan umum, bagi para mahasiswa fakultas hukum dan almamater.

#### **1.5 Metode Penelitian**

Guna menjaga suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penulisan harus mempergunakan metode penulisan yang tepat karena hal tersebut sangat diperlukan dan merupakan pedoman dalam rangka mengadakan analisis terhadap data hasil penelitian. Ciri dari karya ilmiah di bidang hukum adalah mengandung kesesuaian dan mengandung kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan. Mengadakan suatu penelitian ilmiah mutlak menggunakan metode, karena dengan metode tersebut berarti penyelidikan yang berlangsung menurut suatu rencana tertentu. Menempuh suatu jalan tertentu untuk mencapai suatu tujuan, artinya peneliti tidak bekerja secara acak-acakan melainkan setiap langkah yang diambil harus jelas serta ada pembatasan-pembatasan tertentu untuk menghindari jalan yang menyesatkan dan tidak terkendalikan, sehingga dapat diperoleh hasil penelitian yang baik dan

terstruktur. Penggunaan metode didalam melakukan suatu penulisan karya ilmiah dapat digunakan untuk menggali, mengolah, dan merumuskan bahan-bahan hukum yang diperoleh sehingga mendapatkan kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah untuk menjawab isu yang dihadapi, sehingga pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Oleh karena itu, suatu metode dalam pelaksanaan penelitian hukum digunakan agar dalam skripsi ini dapat mendekati suatu kesempurnaan yang bersifat sistematis dalam penulisannya.<sup>3)</sup> Berikut ini metode penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini :

### 1.5.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah Yuridis Normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.<sup>4)</sup>

### 1.5.2 Pendekatan Masalah

Di dalam suatu penelitian hukum terdapat beberapa macam pendekatan yang dengan pendekatan tersebut, penulis mendapat informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang diangkat dalam permasalahan untuk kemudian dicari jawabannya. Adapun dalam penyusunan skripsi ini, penulis menggunakan 2 (dua) macam pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual sebagaimana diuraikan berikut :

#### 1. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.

---

<sup>3)</sup> Johnny Ibrahim. 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif Edisi Revisi, Cetakan II*, Malang : Banyumedia Publishing, hlm.294

<sup>4)</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hlm.194

Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi <sup>5)</sup>

## 2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

(*Conceptual Approach*) yaitu suatu metode pendekatan dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum.<sup>6)</sup>

### 1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan sarana dari suatu penulisan yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya. Adapun sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah Bahan hukum yang dipergunakan dalam skripsi ini, meliputi bahan hukum primer, dan bahan hukum sekunder, yaitu :

#### 1.5.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Adapun yang termasuk dalam bahan hukum primer yang akan dipergunakan dalam mengkaji setiap permasalahan dalam penulisan skripsi ini adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ;
3. Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

#### 1.5.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah juga seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku di suatu negeri. Keberadaan bahan-bahan

---

<sup>5)</sup> *Ibid*, hlm.93

<sup>6)</sup> *Ibid*, hlm.138

hukum sekunder, secara formal tidak sebagai hukum positif.<sup>7)</sup> Adapun yang termasuk dalam bahan-bahan hukum sekunder ini adalah buku-buku teks, laporan penelitian hukum, jurnal hukum yang memuat tulisan-tulisan kritik para ahli dan para akademisi terhadap berbagai produk hukum perundang-undangan dan putusan pengadilan, notulen-notulen seminar hukum, memori-memori yang memuat opini hukum, monograf-monograf, buletin-buletin atau terbitan lain yang memuat debat-debat dan hasil dengar pendapat di parlemen, deklarasi-deklarasi, dan situs-situs internet.

### 1.5.3.3 Bahan Non Hukum

Sebagai penunjang dari sumber hukum primer dan sekunder, sumber bahan non-hukum dapat berupa, internet, ataupun laporan-laporan penelitian non-hukum dan jurnal-jurnal non-hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penulisan skripsi.<sup>8)</sup>

### 1.5.4 Analisis Bahan Hukum

Cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul dipergunakan metode analisis bahan hukum deduktif, yaitu suatu metode penelitian berdasarkan konsep atau teori yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain dengan sistematis berdasarkan kumpulan bahan hukum yang diperoleh, ditambahkan pendapat para sarjana yang mempunyai hubungan dengan bahan kajian sebagai bahan komparatif.

Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum, yaitu :

- a) Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan ;
- b) Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum ;
- c) Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan

---

<sup>7)</sup> Soerjono Soekanto, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.165

<sup>8)</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hlm. 164

- d) Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum
- e) Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.<sup>9)</sup>

Langkah-langkah ini sesuai dengan karakter ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan. Sebagai ilmu yang bersifat preskripsi, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum. Sebagai ilmu terapan, ilmu hukum menerapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum. Oleh karena itu, langkah-langkah tersebut dapat diterapkan baik terhadap penelitian untuk kebutuhan praktis maupun yang untuk kajian akademis.

---

<sup>9)</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hlm.171

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Pemerintah Daerah**

##### **2.1.1 Pengertian Pemerintah Daerah**

Dalam ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ; kata pemerintahan, pemerintah, pemerintah daerah, pemerintahan daerah jelas dibedakan artinya satu sama lain. Dirumuskan bahwa pemerintah adalah semua aktivitas yang terorganisasi yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan pada dasar negara, rakyat, atau penduduk dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan Negara, sedangkan kata pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Penyelenggara pemerintahan adalah presiden dibantu satu orang wakil presiden serta menteri-menteri dalam kabinet pemerintahan dan penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah ; untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota.

Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, yang masing-masing untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk kota disebut wakil walikota. Berdasarkan definisi yang telah dikemukakan diatas, maka pengertian dari Pemerintahan Daerah pada dasarnya sama yaitu suatu proses kegiatan antara pihak yang berwenang memberikan perintah dalam hal ini pemerintah dengan yang menerima dan melaksanakan perintah tersebut dalam hal ini masyarakat. Pemerintah daerah memperoleh pelimpahan wewenang pemerintahan umum dari pusat, yang meliputi wewenang mengambil setiap tindakan untuk kepentingan rakyat berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Urusan pemerintahan umum yang dimaksud sebagian berangsur-angsur diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai urusan rumah tangga daerahnya, kecuali yang bersifat nasional untuk menyangkut kepentingan umum yang lebih luas.

### 2.1.2 Pengertian Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemisahan dua unsur pemerintahan daerah tersebut di atas, yaitu DPRD dan pemerintah daerah, dengan maksud untuk menempatkan DPRD sebagai komponen penting dan sentral dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Pemikiran demikian merupakan salah satu usaha untuk memberikan perwujudan prinsip kedaulatan rakyat di tingkat daerah, yang tercermin dengan adanya keikutsertaan rakyat lewat lembaga perwakilan di daerah yaitu DPRD dalam menentukan kebijakan pemerintahan dan pembangunan di daerah yang bersangkutan.

Pemerintahan Daerah dikembangkan berdasarkan azas otonomi (desentralisasi) dan tugas pembantuan. Azas dekonsentrasi hanya diterapkan di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota yang belum siap atau belum sepenuhnya melaksanakan prinsip otonomi sebagaimana ditentukan dalam Undang Undang Dasar. Oleh karena itu, hubungan yang diidealkan antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi, dan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah hubungan yang tidak bersifat hirarkis. Namun demikian, fungsi koordinasi dalam rangka pembinaan otonomi daerah dan penyelesaian permasalahan antar daerah, tetap dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah provinsi sebagaimana mestinya.

“Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari

tingkat pusat ke pemerintah daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. 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 yang pergerakannya bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.<sup>10)</sup>”

Pemerintahan daerah dikaitkan dengan pengertian penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

“Dengan demikian, kata pemerintahan dalam arti penyelenggaraan pemerintahan dibedakan dari kata pemerintah yang merupakan subjek penyelenggaranya. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah adalah gubernur, bupati atau walikota beserta perangkat daerah. Dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, gubernur, bupati, dan walikota tepatnya masing-masing disebut sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Dalam Undang Undang Dasar 1945, pembedaan kedua istilah pemerintah dan pemerintahan itu juga tergambar pada judul Bab III, ”kekuasaan pemerintahan negara” dan Bab VI ”Pemerintah Daerah”. Demikian pula dalam Pasal 18 ayat (2), (3), (5) dan ayat (6) perumusannya dimulai dengan ”pemerintahan daerah” sebagai subjek kalimat.<sup>11)</sup>”

### 2.1.3 Kewenangan Pemerintah Daerah

Pembicaraan mengenai otonomi daerah tidak dapat lepas dari hubungan penyelenggaraan pemerintahan, antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam konteks bentuk negara kesatuan. Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa : Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik. Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan : Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah

---

<sup>10)</sup> Jimly Assiddiqie.2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta. Konstitusi Press. hlm.278

<sup>11)</sup> Jimly Assiddiqie, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm.411

propinsi, dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan undang undang. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah yang diselenggarakan berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan hak dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan dasar minimal, prasarana lingkungan dasar, sedangkan urusan pemerintahan pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

Dalam ketentuan Pasal 9 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa :

- 1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- 2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- 3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- 4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- 5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Selanjutnya, dalam Pasal 13 ayat (1) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa, Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 9 ayat (3) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Lebih lanjut dalam Pasal 13 ayat (3) dan ayat (4) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa : Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah :

- a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota
- b) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
- c) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah :

- a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
- b) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
- c) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah.

Pemerintah Daerah mempunyai beberapa tugas sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 65 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut :

- a) Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b) Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e) Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f) Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- g) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepala daerah berwenang :

- a) Mengajukan rancangan Perda;
- b) Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c) Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d) Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat
- e) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **2.2 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

### **2.2.1 Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (disingkat UUMD3) disebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintah daerah sebagai mitra sejajar Pemerintah Daerah. Dalam Struktur pemerintahan daerah, DPRD berada di dua jenjang, yaitu di tingkat provinsi disebut DPRD Provinsi serta di tingkat Kabupaten/kota disebut DPRD Kabupaten/Kota.

Pemisahan dua unsur pemerintahan daerah, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Daerah, dengan maksud untuk menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai komponen penting dan sentral dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Pemikiran demikian merupakan usaha perwujudan prinsip kedaulatan rakyat di tingkat daerah, yang tercermin dengan adanya keikutsertaan rakyat lewat lembaga perwakilan di daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menentukan kebijakan pemerintahan dan pembangunan di daerah yang bersangkutan. Dalam ketentuan Pasal 364 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

menyebutkan bahwa : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota.

### **2.2.2 Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 366 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, DPRD adalah :

- a) Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b) Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
- d) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
- e) Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan ;
- f) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i) Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j) Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
- k) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

### **2.2.3 Hak, Kewajiban dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Untuk menjalankan tugas dan wewenang tersebut di atas, kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota, diberikan sejumlah hak yaitu hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat sebagaimana

disebutkan dalam Pasal 371 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hak interpelasi sebagaimana dimaksud adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk meminta keterangan kepada bupati/walikota mengenai kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Hak angket sebagaimana adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan bupati/walikota atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket. Hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana disebutkan dalam Pasal 160 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain adalah :

- a) Mengajukan rancangan Peraturan Daerah;
- b) Mengajukan pertanyaan;
- c) Menyampaikan usul dan pendapat;
- d) Memilih dan dipilih;
- e) Membela diri;
- f) Imunitas;
- g) Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas;
- h) Protokoler; dan
- i) Keuangan dan administratif.

Selanjutnya dalam Pasal 161 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan kewajiban anggota DPRD, antara lain :

- a) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b) Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan
- c) Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d) Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan;
- e) Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;

- f) Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- g) Menaati tata tertib dan kode etik;
- h) Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- i) Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
- j) Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- k) Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Disebutkan dalam ketentuan Pasal 365 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bahwa DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Kabupaten/Kota. Fungsi-fungsi tersebut dalam bentuk :

- 1) Fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah
- 2) Fungsi anggaran diwujudkan dalam menyusun dan menetapkan APBD bersama Pemerintah Daerah
- 3) Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, peraturan daerah, Keputusan Kepala Daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah

Perwujudan prinsip kedaulatan rakyat di daerah dimanifestasikan lebih lanjut lewat pemberian peran yang relatif lebih besar kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menjalankan fungsinya, yaitu fungsi pembuatan peraturan perundang-undangan (*legislation function*), fungsi perwakilan (*representation function*), dan fungsi pengawasan (*controlling function*), fungsi anggaran (*budgeting function*), dan fungsi seleksi pejabat publik (*selection function*).<sup>12)</sup>

---

<sup>12)</sup> Agung Djojosoekarto, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Jakarta UII Press, 2006, hlm.415

## 2.3 Otonomi Daerah

### 2.3.1 Pengertian Otonomi Daerah

Dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa : Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik. Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 disebutkan : Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi, dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, Kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya dalam salah satu isi dari Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 itu dikatakan bahwa : “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.”

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi Daerah menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pembicaraan mengenai otonomi daerah tidak dapat lepas dari hubungan penyelenggaraan pemerintahan, antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam konteks bentuk negara kesatuan. Sedangkan prinsip Otonomi Daerah di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam penjelasan umumnya adalah : Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan

yang ditetapkan dalam undang-undang. Dalam penyelenggaraan otonomi, daerah mempunyai hak:

- a) Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- b) Memilih pimpinan daerah;
- c) Mengelola aparatur daerah;
- d) Mengelola kekayaan daerah;
- e) Memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- f) Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- g) Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah
- h) Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam perundang-undangan.

Selain hak, daerah mempunyai beberapa kewajiban. Terdapat 15 (lima belas) kewajiban yang dipunyai oleh daerah, yaitu :

- a) Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b) Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c) Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d) Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e) Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f) Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g) Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h) Mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i) Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j) Mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k) Melestarikan lingkungan hidup;
- l) Mengelola administrasi kependudukan;
- m) Melestarikan nilai sosial budaya;
- n) Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- o) Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Hak dan kewajiban daerah itu diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah tersebut dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut dan taat pada peraturan perundang-undangan. Menurut Syaukani dan Afan Gafar :

“Otonomi Daerah bukanlah merupakan hak dari masyarakat dan Pemerintah Daerah. Otonomi daerah merupakan kewajiban daerah dalam rangka mensukseskan pembangunan nasional. Jadi pada

hakikatnya otonomi daerah itu lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yaitu kewajiban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.<sup>13)</sup>

Terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut, Siswanto Sunarno menyebutkan bahwa :

“Ide otonomi daerah bermula dari akibat kesalahan di masa lalu, baik secara struktural maupun kultural, yang imbasnya sampai uga pada persoalan fundamental kenegaraan kita, misalnya muncul fenomena baru untuk memisahkan diri, meraih otonomi seluas-luasnya, atau memilih merdeka. Berbagai tuntutan dan harapan tersebut, entah yang bersifat alami ataupun bermuatan politis, luas ataupun terbatas, dilatari oleh berbagai persoalan yang amat kompleks. Muncul sejumlah protes dan pertanyaan kritis berkisar pada masalah ketidakadilan sosial, dominasi pusat, ketimpangan pembangunan, kesenjangan perekonomian antar daerah, pembagian penerimaan negara dan daerah yang tidak berimbang, juga masalah marginalisasi potensi dan putra daerah.<sup>14)</sup>”

Secara prinsipil terdapat 2 (dua) hal yang tercakup dalam otonomi, yaitu hak dan wewenang untuk manajemen daerah dan tanggung jawab untuk kegagalan dalam manajemen daerah. Pada hakikatnya sebelum suatu daerah menyelenggarakan otonomi daerah, aspek terpenting dari hal tersebut adalah menyangkut adanya pelimpahan wewenang yang dikenal dengan peristilahan desentralisasi. Dengan kata lain desentralisasi merupakan pelimpahan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pihak lainnya untuk dilaksanakan. Desentralisasi secara prinsipil di Indonesia dalam bentuk desentralisasi perundangan (*regeling*) dan pemerintahan (*Bestuur*). Desentralisasi tersebut diatur dalam Pasal 1 angka (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Namun demikian, desentralisasi dari sudut etimologi berasal dari bahasa latin, yaitu *De* atau lepas dan *Centrum* atau pusat. Menurut perkataannya desentralisasi itu berarti melepaskan dari pusat.<sup>15)</sup> Hal ini

---

<sup>13)</sup> Syauckani dan Afan Gafar, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm.36

<sup>14)</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2006, hlm. 9

<sup>15)</sup> Eggy Sudjana, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia (edisi revisi)*, Jakarta, Rinneka Cipta, 2005, hlm.18

mencerminkan adanya kewenangan dari bagian atau bawahannya untuk melaksanakan sesuatu yang diserahkan dari pusat, dengan tetap adanya hubungan antara pusat dengan bagiannya. Penyelenggaraan pemerintahan daerah menganut sistem desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

### **2.3.2 Hakikat Otonomi Daerah**

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan Pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren.

Urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah adalah urusan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi, dan agama. Urusan pemerintahan yang dapat dikelola secara bersama antartingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren adalah urusan-urusan pemerintahan selain urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi urusan Pemerintah. Dengan demikian dalam setiap bidang urusan pemerintahan yang bersifat konkuren senantiasa terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Untuk mewujudkan pembagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren tersebut secara proporsional antara Pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota maka ditetapkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Penggunaan ketiga kriteria tersebut diterapkan secara kumulatif sebagai satu kesatuan dengan

mempertimbangkan keserasian dan keadilan hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintahan.

Kriteria *eksternalitas* didasarkan atas pemikiran bahwa tingkat pemerintahan yang berwenang atas suatu urusan pemerintahan ditentukan oleh jangkauan dampak yang diakibatkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Untuk mencegah terjadinya tumpang tindih pengakuan atau klaim atas dampak tersebut, maka ditentukan kriteria *akuntabilitas* yaitu tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan dampak yang timbul adalah yang paling berwenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut. Hal ini adalah sesuai dengan prinsip demokrasi yaitu mendorong akuntabilitas Pemerintah kepada rakyat. Kriteria *efisiensi* didasarkan pada pemikiran bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan sedapat mungkin mencapai skala ekonomis. Hal ini dimaksudkan agar seluruh tingkat pemerintahan wajib mengedepankan pencapaian efisiensi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya yang sangat diperlukan dalam menghadapi persaingan di era global. Dengan adanya penerapan ketiga kriteria tersebut di atas, semangat demokrasi yang diterapkan melalui kriteria eksternalitas dan akuntabilitas, serta semangat ekonomis yang diwujudkan melalui kriteria efisiensi dapat disinergikan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan demokratisasi sebagai esensi dasar dari kebijakan desentralisasi.<sup>16)</sup>

Urusan yang menjadi kewenangan daerah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang terkait dengan pelayanan dasar (*basic services*) bagi masyarakat, seperti pendidikan dasar, kesehatan, lingkungan hidup, perhubungan, kependudukan dan sebagainya. Urusan pemerintahan yang bersifat pilihan adalah urusan pemerintahan yang diprioritaskan oleh pemerintahan daerah untuk diselenggarakan yang terkait dengan upaya mengembangkan potensi unggulan (*core competence*) yang menjadi kekhasan daerah. Urusan pemerintahan di luar urusan wajib dan urusan

---

<sup>16)</sup> Muhammad Farahan dalam Rinekso Kartono, *Panduan Pemilu Untuk Rakyat*, LPKPS, Malang, 2005, hal.45

pilihan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah, sepanjang menjadi kewenangan daerah yang bersangkutan tetap harus diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang bersangkutan.

Namun mengingat terbatasnya sumber daya dan sumber dana yang dimiliki oleh daerah, maka prioritas penyelenggaraan urusan pemerintahan difokuskan pada urusan wajib dan urusan pilihan yang benar-benar mengarah pada penciptaan kesejahteraan masyarakat disesuaikan dengan kondisi, potensi, dan kekhasan daerah yang bersangkutan. Di luar urusan pemerintahan yang bersifat wajib dan pilihan sebagaimana tercantum dalam lampiran Peraturan Pemerintah ini, setiap tingkat pemerintahan juga melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan menjadi kewenangan yang bersangkutan atas dasar prinsip penyelenggaraan urusan sisa. Untuk itu pemberdayaan dari Pemerintah kepada pemerintahan daerah menjadi sangat penting untuk meningkatkan kapasitas daerah agar mampu memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagai prasyarat penyelenggaraan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

### **2.3.3 Tujuan Otonomi Daerah**

Pembagian kewenangan bidang pemerintahan antara pusat, daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota diatur dalam ketentuan Pasal 9 sampai dengan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan mengenai pembagian urusan pemerintahan. Kewenangan pusat meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.

“Kewenangan propinsi terdiri dari 2 (dua) kategori, yaitu kewenangan sebagai daerah otonom dan sebagai wilayah administrasi. Kewenangan sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya, dan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten dan kota. Sementara kewenangan sebagai wilayah administrasi mencakup kewenangan dalam bidang

pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah.<sup>17)</sup>

Kewenangan Pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana, dan prasarana, serta sumber daya manusia. Sementara kewenangan pemerintah yang dilimpahkan kepada Gubernur dalam rangka dekonsentrasi harus disertai dengan pembiayaan.

Pada dasarnya terdapat keuntungan dan kelemahan penerapan sistem desentralisasi, beberapa keuntungannya antara lain :

- a) Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan
- b) Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak, yang membutuhkan tindakan yang cepat, sehingga daerah tidak perlu menunggu instruksi dari pemerintah pusat.
- c) Dalam mengurangi birokrasi dalam arti sempit yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.
- d) Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan (diferensial) dan pengkhususan (spesialisasi) yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khusus desentralisasi teritorial dapat lebih menyesuaikan diri pada kebutuhan atau keperluan khusus daerah
- e) Dengan adanya desentralisasi teritorial, daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh negara. Hal-hal yang ternyata baik, dapat dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah untuk ditiadakan.<sup>18)</sup>

Dengan demikian, bahwa kebijakan otonomi daerah dapat menjadi sebuah solusi, khususnya menyangkut tata pemerintahan yang lebih efektif dan profesional, tetapi juga menjadi problem ketika prasyarat lain tidak mengiringi terhadap kebijakan tersebut, seperti penegakan hukum, pengaturan soal teritorial, dan sebagainya. Desentralisasi yang tidak diimbangi dengan penegakan hukum, akan menyebabkan perilaku tindak pidana korupsi di daerah. Desentralisasi yang tidak mengatur dalam pengertian teritorial akan melahirkan raja-raja kecil di daerah yang rawan dengan dis-integrasi, karena atas nama otonomi daerah,

---

<sup>17)</sup> J. Kaloh, *Otonomi Daerah dan Penanggulangan Kemiskinan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2007, hlm.246

<sup>18)</sup> Nur Feriyanto, *Pemberdayaan Daerah Melalui Kerja Sama Antar Daerah*, Kedaulatan Rakyat Press, 2001, hlm.18

penguasa daerah tidak tunduk kepada pemerintah pusat ; begitu pula halnya dengan soal-soal yang berkaitan dengan masalah perimbangan kekuasaan antara daerah dan pusat.

Dengan adanya otonomi daerah memberikan suatu harapan bagi terciptanya dan terlaksananya keadilan, demokratisasi dan transparansi kehidupan di sektor publik. Hal tersebut merupakan suatu lompatan jauh bagi tertatanya masyarakat sipil yang dicita-citakan. Kebijakan otonomi daerah melalui Undang Undang tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan otonomi yang sangat luas kepada daerah. Hal tersebut ditempuh dalam rangka mengembalikan peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik di daerah, dan pada akhirnya diharapkan pula menciptakan cara berpemerintahan yang baik (*good governance*).

Paradigma baru tentang Pemerintah Daerah memberikan kewenangan luas kepada daerah, bahkan dari kewenangan yang ada tersebut terdapat kewenangan wajib yang merupakan bagian dari tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam pemenuhan kebutuhan rakyat (*public goods*). Kesemuanya itu dilaksanakan secara demokratis, transparan, egaliter, yang berarti menempatkan prioritas keragaman daerah sebagai manifestasi Bhinneka Tunggal Ika. Dengan demikian, maka segala sesuatu yang menyangkut program yang bersifat massal, *uniform*, dan sentralistis. Disamping itu, daerah menjadi titik sentral awal gagasan perencanaan berbagai kegiatan pemerintahan. Otonomi daerah juga merupakan sarana kebijaksanaan yang secara politik ditempuh dalam rangka memenuhi keutuhan “Negara dan Bangsa”, karena dengan otonomi daerah akan kembali memperkuat ikatan semangat kebangsaan serta persatuan dan kesatuan diantara segenap warga negara Indonesia, tak terkecuali dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa.

## **2.4 Pengertian, Tujuan dan Bentuk-Bentuk Pengawasan**

### **2.4.1 Pengertian Pengawasan**

Dalam kaitannya dengan pengawasan oleh DPRD Kabupaten/Kota terhadap pemerintah daerah Bupati/Walikota, perlu dikemukakan terlebih dahulu

definisi pengawasan. Pengawasan merupakan salah satu fungsi yang sangat penting dalam pencapaian tujuan manajemen. Fungsi manajemen lainnya seperti perencanaan, pengorganisasian dan pelaksanaan tidak akan dapat berjalan dengan baik apabila fungsi pengawasan ini tidak dilakukan dengan baik. Demikian pula halnya dengan fungsi evaluasi terhadap pencapaian tujuan manajemen akan berhasil baik apabila fungsi pengawasan telah dilakukan dengan baik. Dalam kehidupan sehari-hari baik kalangan masyarakat maupun di lingkungan perusahaan swasta maupun pemerintahan, makna pengawasan ini agaknya tidak terlalu sulit untuk dipahami. Akan tetapi, untuk memberi batasan tentang pengawasan ini masih sulit untuk diberikan.

Bagi para ahli manajemen, tidak mudah untuk memberikan definisi tentang pengawasan, karena masing-masing memberikan definisi tersendiri sesuai dengan bidang yang dipelajari oleh ahli tersebut. Berikut ini Penulis akan mengambil beberapa pendapat dari beberapa sarjana :

Dalam kamus bahasa Indonesia istilah pengawasan berasal dari kata awas yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang di awasi.<sup>19)</sup> Menurut ICW bahwa Pengawasan sebagai suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah suatu pelaksanaan pekerjaan / kegiatan itu dilaksanakan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan”.<sup>20)</sup> Jika diperhatikan lebih lanjut, yang menjadi pokok permasalahan dari pengawasan yang dimaksud adalah, suatu rencana yang telah digariskan terlebih dahulu apakah sudah dilaksanakan sesuai dengan rencana semula dan apakah tujuannya telah tercapai.

Sebagai bahan perbandingan berikut penulis kutip beberapa pendapat para sarjana di bawah ini terkait pengertian pengawasan, antara lain :

Menurut Prayudi: “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan

---

<sup>19)</sup> Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, 1986, hlm 2

<sup>20)</sup> Herman Bonai, *Pentingnya Pengawasan DPRD Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah*, USU, Medan, 2009, hlm.27 (Artikel tidak dipublikasikan)

apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan”.<sup>21)</sup> Menurut Saiful Anwar, pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan.<sup>22)</sup> Menurut M. Manullang bahwa : “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula”<sup>23)</sup> Di lain pihak menurut Sarwoto yang dikutip oleh Sujamto memberikan batasan : Pengawasan adalah kegiatan manager yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki.<sup>24)</sup> Menurut pendapat yang dikemukakan Harold Koonz, sebagaimana dikutip oleh John Salinderho bahwa pengawasan adalah : Pengukuran dan pembetulan terhadap kegiatan para bawahan untuk menjamin bahwa apa yang terlaksana itu cocok dengan rencana. Jadi pengawasan itu mengukur pelaksanaan dibandingkan dengan cita-cita dan rencana, memperlihatkan dimana ada penyimpangan yang negatif dan dengan menggerakkan tindakan-tindakan untuk memperbaiki penyimpangan-penyimpangan, membantu menjamin tercapainya rencana-rencana.<sup>25)</sup>

Akan tetapi, kalau diterjemahkan begitu saja istilah *controlling* dari bahasa Inggris, maka pengertiannya lebih luas dari pengawasan yaitu dapat diartikan sebagai pengendalian, padahal kedua istilah ini berbeda karena dalam pengendalian terdapat unsur korektif. Istilah pengendalian berasal dari kata kendali yang berarti mengekang atau ada yang mengendalikan. Jadi, berbeda dengan istilah pengawasan karena produk langsung kegiatan pengawasan adalah untuk mengetahui sedangkan kegiatan pengendalian adalah langsung memberikan arah kepada objek yang dikendalikan.

Dalam pengendalian kewenangan untuk mengadakan tindakan korektif itu sudah terkandung di dalamnya, sedangkan dalam pengertian pengawasan

---

<sup>21)</sup> Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 80

<sup>22)</sup> Saiful Anwar., *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, 2004, hlm.127

<sup>23)</sup> M.Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hlm.18

<sup>24)</sup> Ibid, hlm.19

<sup>25)</sup> Jhon Salindeho, *Tata Laksana Dalam Manajemen*, Sinar Grafika, Jakarta, 1998, hlm.39

tindakan korektif itu merupakan proses lanjutan. Pengendalian adalah pengawasan ditambah tindakan korektif. Sedangkan pengawasan adalah pengendalian tanpa tindakan korektif. Namun, sekarang ini pengawasan telah mencakup kegiatan pengendalian, pemeriksaan, dan penilaian terhadap kegiatan.

#### 2.4.2 Tujuan dan Fungsi Pengawasan

Pengawasan tersebut mempunyai sifat menyeluruh dan luas, maka dalam pelaksanaannya diperlukan prinsip-prinsip pengawasan yang dapat dipatuhi dan dijalankan, adapun prinsip-prinsip pengawasan itu adalah sebagai berikut : <sup>26)</sup>

- 1) Objektif dan menghasilkan data. Artinya pengawasan harus bersifat objektif dan harus dapat menemukan fakta-fakta tentang pelaksanaan pekerjaan dan berbagai faktor yang mempengaruhinya.
- 2) Berpangkal tolak dari keputusan pimpinan. Artinya untuk dapat mengetahui dan menilai ada tidaknya kesalahan-kesalahan dan penyimpangan, pengawasan harus bertolak pangkal dari keputusan pimpinan yang tercermin dalam :
  - a) Tujuan yang ditetapkan
  - b) Rencana kerja yang telah ditentukan
  - c) Kebijakan dan pedoman kerja yang telah digariskan
  - d) Perintah yang telah diberikan
  - e) Peraturan-peraturan yang telah ditetapkan.
- 3) Preventif, Artinya bahwa pengawasan tersebut adalah untuk menjamin tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, yang harus efisien dan efektif, maka pengawasan harus bersifat mencegah jangan sampai terjadi kesalahan-kesalahan berkembangnya dan terulangnya kesalahan-kesalahan.
- 4) Bukan tujuan tetapi sarana. Artinya pengawasan tersebut hendaknya tidak dijadikan tujuan tetapi sarana untuk menjamin dan meningkatkan efisiensi dan efektifitas pencapaian tujuan organisasi.
- 5) Efisiensi. Artinya pengawasan haruslah dilakukan secara efisien, bukan justru menghambat efisiensi pelaksanaan kerja.
- 6) Apa yang salah. Artinya pengawasan haruslah dilakukan bukanlah semata-mata mencari siapa yang salah, tetapi apa yang salah, bagaimana timbulnya dan sifat kesalahan itu.
- 7) Membimbing dan mendidik. Artinya “pengawasan harus bersifat membimbing dan mendidik agar pelaksana dapat meningkatkan kemampuan untuk melakukan tugas-tugas yang ditetapkan.

---

<sup>26)</sup> *Op.Cit*, Prajudi, hlm.75

Pengawasan adalah sebagai suatu proses untuk mengetahui pekerjaan yang telah dilaksanakan kemudian dikoreksi pelaksanaan pekerjaan tersebut agar sesuai dengan yang semestinya atau yang telah ditetapkan. Pengawasan yang dilakukan adalah bermaksud untuk mendukung kelancaran pelaksanaan kegiatan sehingga dapat terwujud daya guna, hasil guna, dan tepat guna sesuai rencana dan sejalan dengan itu, untuk mencegah secara dini kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan. Dengan demikian pada prinsipnya pengawasan itu sangat penting dalam pelaksanaan pekerjaan, sehingga pengawasan itu diadakan dengan maksud : <sup>27)</sup>

- a) Mengetahui lancar atau tidaknya pekerjaan tersebut sesuai dengan yang telah direncanakan.
- b) Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat dengan melihat kelemahan-kelemahan, kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalan dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan baru.
- c) Mengetahui apakah penggunaan fasilitas pendukung kegiatan telah sesuai dengan rencana atau terarah pada pasaran.
- d) Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam perencanaan semula.
- e) Mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan dapatkah diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut sehingga mendapatkan efisiensi yang besar.

Sedangkan tujuan pengawasan akan tercapai apabila hasil-hasil pengawasan maupun memperluas dasar untuk pengambilan keputusan setiap pimpinan. Hasil pengawasan juga dapat digunakan sebagai dasar untuk penyempurnaan rencana kegiatan rutin dan rencana berikutnya. Dari uraian di atas dapatlah kita ambil kesimpulan bahwa pada dasarnya pengawasan bertujuan untuk mengoreksi kesalahan-kesalahan yang terjadi nantinya dapat digunakan sebagai pedoman untuk mengambil kebijakan guna mencapai sasaran yang optimal. Selanjutnya pengawasan tersebut secara langsung juga bertujuan untuk :

- 1) Menjamin ketepatan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijakan dan peringkat.

---

<sup>27)</sup> *Ibid*, hlm.75

- 2) Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan.
- 3) Mencegah pemborosan dan penyelewengan.
- 4) Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas jasa yang dihasilkan
- 5) Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi.

Dari keseluruhan pendapat di atas dapat dilihat adanya persamaan pandangan yakni dalam hal tujuan dilakukannya kegiatan pengawasan, yaitu agar semua pekerjaan/kegiatan yang diawasi dilaksanakan sesuai dengan rencana. Rencana dalam hal ini adalah suatu tolok ukur apakah suatu pekerjaan/kegiatan sesuai atau tidak. Sedangkan yang menjadi alat ukurnya bukan hanya rencana tetapi juga kebijaksanaan, strategi, keputusan, dan program kerja. Pengawasan juga berarti suatu usaha atau kegiatan penilaian terhadap suatu kenyataan yang sebenarnya, mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan apakah sesuai dengan rencana atau tidak.

Berbicara tentang arti pengawasan dalam hukum administrasi negara maka hal ini sangat erat kaitannya dengan peranan aparatur pemerintah sebagai penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan. Tugas umum aparatur pemerintah dan tugas pembangunan hanya dapat dipisahkan, tetapi tidak dapat dibedakan satu sama lain. Aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas pemerintahan juga sekaligus melaksanakan tugas pembangunan, demikian juga halnya aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas pembangunan bersamaan juga melaksanakan tugas pemerintahan.

Supaya perencanaan dan program pembangunan di daerah dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan, maka hendaknya diperlukan pengawasan yang lebih efektif di samping dapat mengendalikan proyek-proyek pembangunan yang ada di daerah. Dengan demikian untuk lebih memperjelas arti pengawasan dalam kacamata hukum administrasi negara yang akan dilakukan oleh aparatur pengawasan maka berikut ini penulis akan mengemukakan pendapat guru besar hukum administrasi negara Prayudi Atmosudirdjo yang menyatakan bahwa Pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau

diperintahkan.<sup>28)</sup> Berdasarkan kutipan tersebut dapat difahami bahwa yang menjadi tujuan pengawasan adalah untuk mempermudah mengetahui hasil pelaksanaan pekerjaan dari aparatur pemerintah di daerah sesuai dengan tahap-tahap yang telah ditentukan sebelumnya, dan sekaligus dapat melakukan tindakan perbaikan apabila kelak terjadi penyimpangan dari rencana/program yang telah digariskan.

### 2.4.3 Bentuk-Bentuk Pengawasan

Saiful Anwar menyebutkan bahwa berdasarkan bentuknya pengawasan dapat dibedakan sebagai berikut :<sup>29)</sup>

- 1) Pengawasan internal yaitu pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan atau organ yang secara organisatoris/struktural termasuk dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri. Misalnya pengawasan yang dilakukan pejabat atasan terhadap bawahannya sendiri.
- 2) Pengawasan eksternal dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya pengawasan keuangan dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Penyelenggaraan pengawasan dapat dilakukan berdasarkan jenis-jenis pengawasan yaitu :

- 1) Pengawasan dari segi waktunya
- 2) Pengawasan dari segi sifatnya.

Pengawasan ditinjau dari segi waktunya dibagi dalam dua kategori yaitu sebagai berikut :<sup>30)</sup>

- 1) Pengawasan apriori atau pengawasan preventif yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah yang lebih tinggi terhadap keputusan-keputusan dari aparatur yang lebih rendah. Pengawasan dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan administrasi negara atau peraturan lainnya dengan cara pengesahan terhadap ketetapan atau peraturan tersebut. Apabila ketetapan atau peraturan tersebut belum disahkan maka ketetapan atau peraturan tersebut belum mempunyai kekuatan hukum.
- 2) Pengawasan aposteriori atau pengawasan represif yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah yang lebih tinggi terhadap keputusan aparatur pemerintah yang lebih rendah.

---

<sup>28)</sup> Ibid, hlm.80

<sup>29)</sup> *Op.Cit*, Saiful Anwar, hlm.127

<sup>30)</sup> Ibid, hlm.128

Pengawasan dilakukan setelah dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah atau sudah terjadinya tindakan pemerintah. Tindakan dalam pengawasan represif dapat berakibat pencabutan apabila ketetapan pemerintah tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam keadaan yang mendesak tindakan dapat dilakukan dengan cara menanggukkan ketetapan yang telah dikeluarkan sebelum dilakukan pencabutan.

Pengawasan terhadap aparatur pemerintah apabila dilihat dari segi sifat pengawasan itu, terhadap objek yang diawasi dapat dibedakan dalam dua kategori yaitu :<sup>31)</sup>

- 1) Pengawasan dari segi hukum (*rechtmatigheidscontrole*) misalnya adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan peradilan pada prinsipnya hanya menitik beratkan pada segi legalitas. Contoh hakim Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas menilai sah tidaknya suatu ketetapan pemerintah. Selain itu tugas hakim adalah memberikan perlindungan (*law protection*) bagi rakyat dalam hubungan hukum yang ada di antara negara/pemerintah dengan warga masyarakat.
- 2) Pengawasan dari segi kemanfaatan (*doelmatigheidscontrole*) yaitu pengawasan teknis administratif intern dalam lingkungan pemerintah sendiri (*built in control*) selain bersifat legalitas juga lebih menitik beratkan pada segi penilaian kemanfaatan dari tindakan yang bersangkutan.

M. Manullang mengatakan bahwa tujuan utama diadakannya pengawasan adalah, mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Sedangkan tujuan pengawasan menurut Sukarno. K adalah sebagai berikut :<sup>32)</sup>

- a) Untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang digariskan
- b) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu dilaksanakan sesuai dengan instruksi serta asas-asas yang telah diinstruksikan.
- c) Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan dalam bekerja.
- d) Untuk mengetahui segala sesuatu apakah berjalan dengan efisien
- e) Untuk mencari jalan keluar, bila ternyata dijumpai kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan atau kegagalan-kegagalan ke arah perbaikan.

---

<sup>31)</sup> Ibid, hlm.129

<sup>32)</sup> Sukarno K. *Dasar-Dasar Manajemen*, Miswar, Jakarta, 1992, hlm.105

Masalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pemerintah antarsatu instansi dengan instansi lainnya dipengaruhi oleh jenis dan sifat pekerjaan, dalam arti jarak antara unit kerja yang diawasi dengan jumlah tugas/aktivitas hendaknya Tujuan utama diadakannya pengawasan adalah mengusahakan agar apa yang direncanakan itu menjadi kenyataan. Pelimpahan tugas pengawasan harus disertai dengan tanggung jawab yang dibebankan pada penerima tugas tersebut, dalam arti tanggung jawab itu adalah keharusan dilaksanakan tugas sebaik-baiknya sebagai suatu kewajiban, sehingga hak untuk melakukan suatu tindakan tidak disalahgunakan.



## BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

### 4.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian dalam kaitannya dengan pokok permasalahan yang ada, maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Pengawasan oleh DPRD Jember terhadap pemerintah Kabupaten Jember adalah bagian dari penguatan proses demokrasi dalam pemerintahan daerah sehingga harus ada *check and balances* agar terjadi keseimbangan kekuasaan. Demikian halnya dalam pelaksanaan interpelasi DPRD Jember terhadap Bupati Jember atas pemberhentian sekretaris dewan tanpa persetujuan DPRD Jember. Pengawasan DPRD haruslah dianggap pengeluaran aspirasi rakyat yang diwakilinya melalui proses pemilihan umum rakyat memilih partai politik dan figur wakil rakyat yang diharapkan mampu mengemban amanah dan aspirasinya, tentu sudah menjadi tugas partai politik melalui fraksi-fraksi di DPRD untuk terus menyalurkan aspirasi rakyat. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 keberadaannya berdasarkan kebijakan poliitik yang mengarah pada prinsip kesetaraan antara pemerintah dengan pemerintahan daerah, maupun dalam pemerintahan daerah itu sendiri, sebagai suatu sistem pemerintahan dalam negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang dimiliki masing-masing adalah sarana kontrol yang seimbang, sinergis, dan bersifat *check and balances* sehingga dapat dihindari adanya pemusatan kekuasaan dan kewenangan yang pada akhirnya menjurus kepada penyalahgunaan wewenang dan penyalahgunaan kekuasaan.
2. Hambatan dalam pengawasan pemerintahan daerah Kabupaten Jember menurut hemat penulis harus ada komunikasi politik yang baik antara bupati selaku pemerintah daerah dengan DPRD Kabupaten Jember dalam rangka pelaksanaan pemerintahan daerah Pengawasan memiliki arti penting bagi pemerintah daerah, karena akan memberi umpan balik untuk perbaikan pengelolaan pembangunan, sehingga tidak keluar dari jalur/tahapan dan

tujuan yang telah ditetapkan. Sementara bagi pelaksana, pengawasan merupakan aktivitas untuk memberikan kontribusi dalam proses pembangunan agar aktivitas pengelolaan dapat mencapai tujuan dan sasaran secara efektif dan efisien. Pengawasan DPRD yang dilakukan oleh DPRD bertujuan untuk memelihara akuntabilitas publik, terutama lembaga-lembaga yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintahan serta pembangunan di daerah organisasi.

#### **4.2 Saran-Saran**

Bertitik tolak kepada permasalahan yang ada dan dikaitkan dengan kesimpulan yang telah dikemukakan diatas, maka dapat diberikan beberapa saran sebagai berikut :

1. Hendaknya dalam pengawasan oleh DPRD kepada Pemerintah Daerah harus mampu mewujudkan pemerintahan daerah yang baik, bersih dan bertanggung jawab sebagai pertanggung jawaban secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa secara tidak langsung, Negara dan masyarakat secara langsung.
2. Fungsi pengawasan oleh DPRD diharapkan bisa berjalan efektif sesuai harapan masyarakat, peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan DPRD bertujuan untuk menjamin agar pemerintah daerah menjalankan programnya sesuai dengan rencana dan ketentuan perundangan yang berlaku. Untuk memperkuat kemampuan DPRD dalam melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan, maka perlu dilakukan kegiatan orientasi bagi anggota dewan secara terarah dan berkesinambungan sampai mereka betul-betul dapat memahami tugas dan fungsinya.

DAFTAR BACAAN

Buku Bacaan :

Agung Djojosoekarto, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Jakarta UII Press, 2006

Ali Faried, *Demokratisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Bumi Aksara, 2005

Calvin MacKenzie, *Politics and Policy Implementations*, Princentyon University Press, 2006

Dandi Ramdani. *Otonomi Daerah Evaluasi dan Proyeksi*. Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa, 2003

Eggy Sudjana, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia (edisi revisi)*, Jakarta, Rinneka Cipta, 2005

Herman Bonai, *Pentingnya Pengawasan DPRD Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah*, USU, Medan, 2009, (Artikel tidak dipublikasikan)

J. Kaloh, *Otonomi Daerah dan Penanggulangan Kemiskinan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2007

Jimly Assididqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005

-----, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007

Jhon Salindeho, *Tata Laksana Dalam Manajemen*, Sinar Grafika, Jakarta, 1998

M.Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995

Muhammad Farahan dalam Rinekso Kartono, *Panduan Pemilu Untuk Rakyat*, LPKPS, Malang, 2005

Nur Feriyanto, *Pemberdayaan Daerah Melalui Kerja Sama Antar Daerah*, Kedaulatan Rakyat Press, 2001

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010

Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981

Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2006

Sirajuddin, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah*, Jakarta, Bina Aksara, 2001

Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006

Syaukani dan Afan Gafar, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007

Saiful Anwar, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, 2004

Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, 1986

Sukarno K. *Dasar-Dasar Managemen*, Miswar, Jakarta, 1992

Peraturan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah