



**SKRIPSI**

**FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
DAERAH TERHADAP KINERJA PEMERINTAH DAERAH  
SEBAGAI LEMBAGA EKSEKUTIF DI DAERAH**

*FUNCTION CONTROL OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES ON  
THE PERFORMANCE OF LOCAL GOVERNMENT INSTITUTIONS  
AS A REGIONAL EXECUTIVE*

**ARIEF LUKMAN FEBRIANTO AMIRUDIN**  
**NIM : 070710191101**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2014**

# **SKRIPSI**

## **FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH TERHADAP KINERJA PEMERINTAH DAERAH SEBAGAI LEMBAGA EKSEKUTIF DI DAERAH**

*FUNCTION CONTROL OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES ON  
THE PERFORMANCE OF LOCAL GOVERNMENT INSTITUTIONS AS A  
REGIONAL EXECUTIVE*

**ARIEF LUKMAN FEBRIANTO AMIRUDIN**

**NIM : 070710191101**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN**

**UNIVERSITAS JEMBER**

**FAKULTAS HUKUM**

**2014**

## MOTTO

*“Dalam hidup, ada hal yang datang dengan sendirinya, dan ada hal yang harus diperjuangkan dahulu untuk mendapatkannya ...”*

*"Tidak ada satupun di dunia ini, yang bisa di dapat dengan mudah. Kerja keras dan doa adalah cara untuk mempermudah” \**

---

\* Mario Teguh, *Menuju Puncak Prestasi*, Yogyakarta : Kanisius, 2011, hlm. 2

## **PERSEMBAHAN**

Skripsi ini saya persembahkan untuk :

1. Orang tuaku, ayahanda H. Drs. Muhammad Amirudin, M.M., dan Ibunda Hj. Muhrindawati Soepardal, S.Pd., atas untaian do'a, 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**

**FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
DAERAH TERHADAP KINERJA PEMERINTAH DAERAH  
SEBAGAI LEMBAGA EKSEKUTIF DI DAERAH**

**SKRIPSI**

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

**ARIEF LUKMAN FEBRIANTO AMIRUDIN**  
**NIM : 070710191101**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM**

**2014**  
**PERSETUJUAN**

**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI**  
**TANGGAL 9 MEI 2014**

**Oleh :**

**Pembimbing,**

**ANTIOWATI, S.H., M.H**  
**NIP : 196112021988022001**

**Pembantu Pembimbing :**

**ROSITA INDRAYATI, S.H., M.H.**  
**NIP : 197805312005012001**

## **PENGESAHAN**

### **FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH TERHADAP KINERJA PEMERINTAH DAERAH SEBAGAI LEMBAGA EKSEKUTIF DI DAERAH**

Oleh :

**ARIEF LUKMAN FEBRIANTO AMIRUDIN**  
NIM : 070710191101

**Pembimbing,**

**Pembantu Pembimbing,**

**ANTI KOWATI, S.H., M.H.**  
NIP : 196112021988022001

**ROSITA INDRAYATI, S.H., M.H.**  
NIP : 197805312005012001

Mengesahkan,  
Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan  
Universitas Jember  
Fakultas Hukum  
Dekan,

**Dr. WIDODO EKATJAHJANA, S.H., M.Hum**  
NIP : 197105011993031001

## **PENETAPAN PANITIA PENGUJI**

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji pada :

Hari : Rabu

Tanggal : 28

Bulan : Mei

Tahun : 2014

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum

Universitas Jember,

### **PANITIA PENGUJI**

**Ketua,**

**Sekretaris,**

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

**H. EDDY MULYONO, S.H, M.Hum.**  
NIP : 196802191992011001

**ANGGOTA PANITIA PENGUJI :**

1. **ANTIKOWATI, S.H., M.H.** : (.....)  
NIP : 196112021988022001

2. **ROSITA INDRAYATI, S.H., M.H.** : (.....)  
NIP : 197805312005012001



## PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Arief Lukman Febrianto Amirudin  
NIM : 070710191101

Menyatakan dengan sebenarnya, bahwa karya tulis dengan judul : **Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Sebagai Lembaga Eksekutif di Daerah** ; 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, 9 Mei 2014  
Yang menyatakan,



**ARIEF LUKMAN FEBRIANTO AMIRUDIN**  
**NIM : 070710191101**

## UCAPAN TERIMA KASIH

Segala hormat puji dan syukur penulis ucapkan Kehadirat 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 : **Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Sebagai Lembaga Eksekutif di Daerah**. 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 Antikowati, S.H., M.H., selaku pembimbing skripsi yang dengan penuh perhatian, kesabaran, tulus dan ikhlas memberikan arahan, nasehat, serta bimbingan selama penulisan skripsi ini di tengah-tengah kesibukan beliau ;
2. Ibu Rosita Indrayati, S.H, M.H., sebagai pembantu pembimbing skripsi yang telah banyak memberikan masukan dan arahan kepada penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan ;
3. Ibu R.A. Rini Anggraini, S.H., M.H, selaku Ketua Panitia Penguji skripsi ;
4. Bapak H. Eddy Mulyono S.H., M.Hum., Sekretaris Panitia Penguji skripsi ;
5. Bapak Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember
6. Bapak Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H, Bapak Mardi Handono, S.H., M.H., Bapak Iwan Rachmad S., S.H., M.H, selaku Pembantu 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. Saudara-saudaraku, kakanda Alvian Yus Kurniawan Amirudin S.Pd., dan Adinda Ardy Hermawan Amirudin, semua keluarga dan kerabat atas do'a, serta dukungan yang telah diberikan ;

9. Teman-teman seperjuangan di Fakultas Hukum Ainur Rofiq, Allamanda Rachman Yogie C., Satriyo Aji Wibowo, Doni Ariesta, serta yang lainnya yang tak bisa aku sebut satu persatu, yang telah memberikan dukungan dan bantuan baik moril dan spirituil ;
10. Bapak Tri selaku Kepala TU Fakultas Hukum Universitas Jember serta 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, 9 Mei 2014  
Penulis,

Arief Lukman Febrianto Amirudin

## RINGKASAN

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

Rumusan Masalah meliputi : (1) Bagaimanakah bentuk pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap Pemerintah Daerah sebagai Lembaga Eksekutif di daerah ? dan (2) Bagaimanakah fungsi dan kapasitas pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap Pemerintah Daerah Bagaimanakah fungsi dan kapasitas pengawasan yang dilakukan oleh DPRD 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 non hukum.

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 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.

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 pertanggung jawaban 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 lembaga 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 .....	3
1.3 Tujuan Penelitian .....	4
1.4 Manfaat Penelitian .....	4
1.5 Metode Penelitian .....	4
1.4.1 Tipe Penelitian .....	5
1.4.2 Pendekatan Masalah .....	5
1.4.3 Bahan Hukum .....	6
1.4.4 Analisis Bahan Hukum .....	7
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>9</b>
2.1 Pemerintah Daerah .....	9
2.1.1 Pengertian Pemerintah Daerah .....	9
2.1.2 Kewenangan Pemerintah Daerah .....	11
2.2 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah .....	14
2.2.1 Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah .....	14

2.2.2	Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah .....	15
2.3	Otonomi Daerah .....	17
2.3.1	Pengertian Otonomi Daerah .....	17
2.3.2	Hakikat Otonomi Daerah .....	22
2.4	Pengertian, Tujuan dan Bentuk-Bentuk Pengawasan .....	26
2.4.1	Pengertian Pengawasan .....	26
2.4.2	Tujuan dan Fungsi Pengawasan .....	28
2.4.3	Bentuk-Bentuk Pengawasan .....	31
<b>BAB III</b>	<b>PEMBAHASAN</b> .....	<b>34</b>
3.1	Bentuk Pengawasan Oleh DPRD Terhadap Pemerintah Daerah Sebagai Lembaga Eksekutif di Daerah .....	34
3.2	Fungsi dan Kapasitas Pengawasan Oleh DPRD Terhadap Pemerintah Daerah .....	59
<b>BAB IV</b>	<b>PENUTUP</b> .....	<b>69</b>
4.1	Kesimpulan .....	69
4.2	Saran-saran .....	70
<b>DAFTAR BACAAN</b>		
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN</b>		