

**FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM**

**PENGAWASAN PEMERINTAH DAERAH**

**(Studi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan)**

**SKRIPSI**

**Diajukan Guna Memenuhi Salah Satu Syarat  
Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum  
Program Studi Ilmu Hukum**

**Oleh:**

**MUHAMMAD FARHAN ZEIN**

**NPM. 1206200253**



**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**

**MEDAN**

**2017**

## **ABSTRAK**

### **FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENGAWASAN PEMERINTAH DAERAH**

**(Studi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan)**

**Muhammad Farhan Zein**

Pengawasan merupakan bagian penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Tanpa adanya fungsi kontrol, kekuasaan dalam sebuah Negara akan berjalan sesuai kehendak dan interpretasi pemegang kekuasaan (*power maker*). Dalam kondisi demikian, aspirasi masyarakat sebagai pemegang kedaulatan relatif terabaikan. Dalam hal ini, masyarakat dapat melakukan proses litigasi (penyelesaian sengketa tata pemerintahan) yang diselesaikan melalui proses pengadilan. Di sisi lain adanya *freies ermessen* atau *descretionarie* (wewenang yang diberikan kepada pemerintah untuk mengambil tindakan guna menyelesaikan suatu masalah penting yang mendesak, tiba-tiba dan belum ada peraturannya) banyak menimbulkan sengketa antara pemerintah dengan masyarakat, utamanya dalam dikeluarkannya suatu keputusan.

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum empiris dengan pendekatan yuridis empiris yang diambil dari data primer dan data sekunder dengan mengelola data dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Dalam menjalankan pemerintahan, kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak seperti kewenangan Kepala Daerah yang memiliki kewenangan begitu besar, sehingga dominasi kewenangan dalam menjalankan pemerintahan daerah berada pada Kepala Daerah, hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanyalah sebagai pelengkap saja dalam menjalankan pemerintahan di daerah, walaupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai fungsi pengawasan tetapi pada implementasinya apakah sudah dijalankan secara efektif, mengingat bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga merupakan bagian dari pemerintah daerah, tentu saja akan sulit menjalankan tugas ini, karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak bisa berlaku independen seperti Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Kata kunci: Pengawasan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemerintah Daerah.

## **KATA PENGANTAR**

**Bismillahirrahmanirrahim**

**Assalamu'alaikum Wr. Wb.**

Alhamdulillah, Puji dan syukur kehadiran Allah SWT, yang telah memberi nikmat yang begitu besar berupa kesehatan, keselamatan dan ilmu pengetahuan yang merupakan amanah, sehingga skripsi ini dapat diselesaikan sebagai sebuah karya ilmiah yang berbentuk skripsi. Shalawat dan salam juga dipersembahkan kepada junjungan Nabi Besar Muhammad SAW, seorang tokoh yang membawa umatnya kejalan yang terang benderang sehingga dirasakan pada masa sekarang ini menjadikan setiap manusia berilmu dan berjiwa seperti seorang pemimpin bagi setiap manusia di muka bumi ini.

Skripsi ini merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi untuk menempuh ujian tingkat Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Skripsi ini berjudul: **“FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENGAWASAN PEMERINTAH DAERAH (Studi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan)”**.

Disadari skripsi ini tidak akan selesai tanpa adanya bantuan, perhatian dan kasih sayang dari berbagai pihak yang mendukung pembuatan skripsi ini, baik moril maupun materil yang telah diberikan dalam penyelesaian skripsi ini. Terima kasih secara khusus dan istimewa dihanturkan kepada orang yang paling berjasa yakni Ibunda tersayang Nur Leli dan Ayahanda Tersayang Athar yang merupakan inspirasi hidup penulis. Sebagai orang tua yang sangat menyayangi anak-anaknya sebagaimana yang penulis rasakan selama ini dan tidak pernah menyerah untuk

mendidik dengan penuh curahan kasih sayang dalam membesarkan anak-anaknya. Salut, hormat, bangga serta bahagia memiliki orang tua yang sangat sabar dan tangguh seperti ibunda dan ayahanda tercinta. Semoga Allah SWT senantiasa melindungi dan memberikan kesehatan dan rezeki yang berlimpah kepada Ibunda dan ayahanda tercinta. Terimakasih diucapkan yang sedalam-dalamnya kepada sanak keluarga yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah dihanturkan ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Dr. Agussani, MAP selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara atas kesempatan dan fasilitasnya yang diberikan untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Sarjana ini;
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Ibu Ida Hanifah, S.H., M.H atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Faisal, S.H., M.Hum dan Wakil Dekan III Bapak Zainuddin S.H., M.H;
3. Terima kasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak Zainuddin S.H., M.H selaku Pembimbing I, dan Bapak Irwansyah, S.HI., M.H selaku Pembimbing II, yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan saran sehingga skripsi ini selesai;

4. Disampaikan juga terima kasih kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara atas bantuan dan dorongan hingga skripsi dapat diselesaikan;
5. Terima kasih diucapkan kepada adik kandung Fahira Utari yang telah memberi semangat dan perhatiannya kepada penulis hingga selesainya skripsi ini;
6. Terima kasih diucapkan kepada para teman-teman Syahrizal, S.H., MM, Nurman Abdillah, S.H, Kahirul Hamdan, Dedi Kurniawan yang telah membantu penulis dalam memberikan ilmu pengetahuannya untuk menyelesaikan skripsi ini;
7. Serta terima kasih penulis ucapkan kepada seluruh teman-teman angkatan 2012 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Penulis hanya sebagai manusia biasa, disadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Atas bantuan dan dukungan segenap orang dalam penyelesaian skripsi ini, namun pada akhirnya penulis adalah seorang manusia biasa yang tak luput dari kesalahan maka dari pada itu diucapkan sekali lagi ribuan terima kasih kepada semuanya.

**Wassalamu'alaikum Wr. Wb.**

Medan, April 2017  
Penulis

**Muhammad Farhan Zein**  
**NPM: 1206200253**

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK</b> .....	i
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	ii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	vi
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	viii
<b>BAB I       PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang .....	1
1. Rumusan Masalah .....	8
2. Faedah Penelitian .....	9
B. Tujuan Penelitian .....	9
C. Metode Penelitian .....	10
1. Sifat Penelitian .....	10
2. Sumber Data .....	10
3. Alat Pengumpul Data .....	11
4. Analisis Data .....	12
D. Definisi Operasional .....	12
<b>BAB II       TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	14
A. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah .....	14
B. Pengawasan .....	19
C. Pemerintah Daerah .....	27
<b>BAB III      HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b> .....	37
A. Mekanisme Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan Terhadap Pemerintah Daerah .....	37

	B. Pelaksanaan Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat	
	Daerah Kota Medan Terhadap Pemerintah Daerah .....	50
	C. Kendala yang dihadapi Dewan Perwakilan Rakyat	
	Daerah Kota Medan dalam Melakukan	
	Pengawasan Pemerintah Daerah .....	61
<b>BAB IV</b>	<b>PENUTUP</b> .....	71
	A. Kesimpulan .....	71
	B. Saran .....	72
	<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	-
	<b>Lampiran</b> .....	-

**DAFTAR TABEL**

<b>Tabel 1.1 Pengawasan Dan Manajemen .....</b>	<b>25</b>
---	-----------

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Demokrasi nampaknya telah menjadi sebuah kosakata yang dikenal di seluruh dunia, meskipun dengan nuansa yang berbeda-beda sesuai sejarah politik masing-masing negara yang menganutnya. Negara Jerman Timur (dahulu) juga menyatakan dirinya sebagai negara demokrasi, meskipun dalam praktek pemerintahannya bersifat tirani-otoriter. Begitu juga negara Korea Utara menyebut dirinya negara demokrasi, meskipun sistem dan praktek pemerintahannya tidak mencerminkan nilai-nilai demokratis universal. Demikian bervariasinya model-model demokrasi, sehingga seringkali menimbulkan kebingungan untuk memahaminya. Misalnya pengelompokan model-model demokrasi ke dalam sepuluh model, mulai dari demokrasi klasik sebagai model pertama sampai model otonomi demokrasi serta model demokrasi kosmopolitan sebagai model yang ke sepuluh.

Naisbitt berpendapat dalam bukunya yang berjudul *Global Paradox*, yang dikutip oleh Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso, yaitu mengemukakan pendapatnya bahwa semakin besar demokrasi akan semakin banyak negara. Pandangan Naisbitt tersebut sejalan dengan pendapat Huntington dalam bukunya *The Third Wave of Democratization* yang membicarakan tentang gelombang demokratisasi tahap ke tiga, yang sampai pula ke Indonesia. Munculnya gerakan reformasi setelah tumbang rezim orde baru pada tahun 1998, telah mendorong

terjadinya demokratisasi dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan pemerintahan.<sup>1</sup>

Era reformasi, adalah Indonesia baru yang demokratis merupakan salah satu tujuannya. Oleh karena itu, bangsa Indonesia harus menyadari berbagai perubahan yang mengiringnya. Era reformasi merupakan momentum strategis untuk merumuskan demokrasi yang di dalamnya mengandung, nilai-nilai Pancasila. Demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yakni *demos* yang berarti rakyat atau penduduk setempat, dan *cratein* atau *kratos* yang berarti pusat pemerintahan. Abraham Lincoln Presiden Amerika Serikat yang ke-16 berpendapat dalam buku Alwi Wahyudi, bahwa “*democracy is goverment of the people, by the people and for people*, atau demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Karena itu, pemerintahan dikatakan demokratis, jika kekuasaan negara berada ditangan rakyat dan segala tindakan negara ditentukan oleh kehendak rakyat.

Pascareformasi, wacana transisi demokrasi dan konsolidasi demokrasi, tengah menjadi kajian publik maupun akademisi tentang demokrasi yang sesuai dengan semangat konstitusi dan selaras dengan Pancasila. Transisi demokrasi sebagai salah satu fase dalam tahap demokratisasi yang harus dilalui, mengandung banyak kemungkinan. Menurut Guillermo O’Donnel dan Schmitter dalam buku Alwi Wahyudi, Paling tidak ada lima kemungkinan yang bisa terjadi dari suatu proses transisi demokrasi, *pertama*, terbentuknya restorasi atau sistem otoriter dalam bentuk baru. *Kedua*, terjadi reformasi sosial yang disebabkan menjamnya

---

<sup>1</sup> Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso. 2009. *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. Bandung: Fokusmedia, halaman 1.

konflik-konflik kepentingan di tengah masyarakat. *Ketiga*, liberalisasi dalam bentuk otoriter, yang dilakukan oleh penguasa pasca masa transisi, dengan tujuan mendapat nilai politis dan mengurangi tekanan-tekanan masyarakat. *Keempat*, merupakan kebalikan dari ketiga, yaitu penyempitan proses demokrasi dari sistem liberal kepada demokrasi limitatif. Dan *kelima*, terbentuknya pemerintahan yang demokratis.<sup>2</sup>

Demikian pula dalam memahami ketentuan Undang-Undang Dasar, sarjana hukum banyak yang tidak berusaha memahami apa yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, melainkan menjalankan pikirannya sendiri yang seharusnya ada dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pikiran dan harapannya itulah yang dijadikan bahan dalam memahami apa diatur dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Akibatnya, yang berkembang di antara para ahli hukum bukanlah pengertian-pengertian yang terkandung di dalam rumusan-rumusan naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, melainkan apa yang mereka setuju atau yang mereka inginkan untuk dirumuskan dalam naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Norma hukum, bagi *jurist* dan ilmuwan hukum, norma hukum adalah norma yang seharusnya (*das sollen*). Para *jurist* lebih mengutamakan norma hukum yang mengikat atau *ius constitutum*, sedangkan para politisi hukum lebih menekankan *ius constituendum* atau hukum yang dicita-citakan. Kebiasaan yang

---

<sup>2</sup> Alwi Wahyudi. 2012. *Hukum Tata Negara Indonesia Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, halaman 209-210.

demikian itu pada gilirannya dapat semakin mempersulit upaya kita untuk memasyarakatkan kesadaran dan menyebarkan pengertian-pengertian baru dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>3</sup>

Pelaksanaan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dilakukan pada periode tahun 1999-2002 meski dilakukan dengan semangat reformasi, semangat untuk memperbaiki kehidupan bernegara Indonesia, namun banyak para pakar yang mengatakan proses perubahan tersebut diwarnai dengan kompromi-kompromi politik tingkat tinggi yang akhirnya mengaburkan disain dari substansi perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Salah satu diantaranya adalah Denny Indrayana yang sangat mengkritisi proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945 pada periode tahun 1999-2002 yang diwarnai dengan kompromi politik pragmatis jangka pendek. Oleh sebab itu, hasil disain yang terkaburkan dengan kompromi politik tingkat tinggi dan disain “setengah hati” yang mewarnai proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut menyisahkan persoalan yang sampai dengan saat ini begitu terasa dalam kehidupan negara. Fakta adanya kompromi politik tingkat tinggi di parlemen, menjadikan munculnya gagasan akan hadirnya lembaga independen yang memiliki tugas menyusun Undang-Undang Dasar 1945 secara profesional sebagai upaya menghindari kompromi politik tingkat tinggi yang dapat mengaburkan substansi yang diatur, sehingga konstitusi yang disusun tersebut dapat menjadikan

---

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie. 2013. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, halaman 4.

konstitusi rakyat dan acuan dalam melaksanakan kehidupan bernegara secara lebih baik.<sup>4</sup>

Pergeseran konsepsi *nachwachtersstaat* (negara peronda) ke konsepsi *welfare state* membawa pergeseran pada peranan dan aktivitas pemerintah. Pada konsepsi *nachwachtersstaat* berlaku prinsip *staatsonthouding* yaitu pembatasan negara dan pemerintah dari kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat. Sementara itu, pada konsepsi *welfare state*, pemerintah diberi kewajiban untuk mewujudkan *bestuurszorg* (kesejahteraan umum), yang untuk itu kepada pemerintah diberikan kewenangan untuk campur tangan (*staatsbemoeyenis*) dalam segala lapangan kehidupan masyarakat. Artinya pemerintah dituntut untuk bertindak aktif di tengah dinamika kehidupan masyarakat.

Pada dasarnya setiap bentuk campur tangan pemerintah ini harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai perwujudan dari asas legalitas, yang menjadi sendi utama negara hukum. Akan tetapi, karena ada keterbatasan dari asas ini atau karena adanya kelemahan dan kekurangan yang terdapat pada peraturan perundang-undangan sebagaimana telah dijelaskan di atas, kepada pemerintah diberi kebebasan *freies Ermessen*, yaitu kemerdekaan pemerintah untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan sosial.<sup>5</sup>

Untuk mengembangkan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, perlu diwujudkan lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai

---

<sup>4</sup> Novendri m. Nggilu. 2014. *Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi Yang Partisipatif dan Populis)*. Yogyakarta: UII Press, halaman 4.

<sup>5</sup> Ridwan HR. 2011. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, halaman 241-242.

penyelenggara pemerintahan daerah bersama dengan pemerintah daerah sehingga mampu mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah salah satu lembaga yang mewakili seluruh lapisan masyarakat dalam pemerintahan. Namun dalam realitanya selama ini, dalam menjalankan peran dan fungsi sebagai wakil rakyat belum bisa memberikan sumbangsih yang begitu maksimal terhadap kepentingan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dengan adanya kenyataan bahwa seringkali kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan atau diputuskan oleh pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sama sekali tidak memihak terhadap kepentingan masyarakat ataupun tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Fungsi pengawasan merupakan fungsi manajemen yang penting yaitu untuk menunjang kelancaran pelaksanaan program pembangunan nasional, sehingga diharapkan dengan pelaksanaan pengawasan yang efektif akan terwujud tujuan yang dikehendaki. Peranan pengawasan di dalam pelaksanaan pembangunan adalah untuk mendeteksi secara dini terhadap berbagai penyimpangan yang mungkin terjadi. Berawal dari ungkapan tersebut di atas maka fungsi pengawasan patut mendapatkan perhatian demi terselenggaranya pemerintahan yang baik dan bersih.

Pengawasan merupakan bagian penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Tanpa adanya fungsi kontrol, kekuasaan dalam sebuah Negara akan berjalan sesuai kehendak dan interpretasi pemegang kekuasaan (*power maker*). Dalam kondisi demikian, aspirasi masyarakat sebagai pemegang kedaulatan relatif

terabaikan. Dalam hal ini, masyarakat dapat melakukan proses litigasi (penyelesaian sengketa tata pemerintahan) yang diselesaikan melalui proses pengadilan. Di sisi lain adanya *freies ermessen* atau *descretionarie* (wewenang yang diberikan kepada pemerintah untuk mengambil tindakan guna menyelesaikan suatu masalah penting yang mendesak, tiba-tiba dan belum ada peraturannya) banyak menimbulkan sengketa antara pemerintah dengan masyarakat, utamanya dalam dikeluarkannya suatu keputusan. Untuk meminimalisasi penyimpangan yang dilakukan pemerintah (eksekutif), maka dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah perlu diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Bentuk pengawasan yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah pengawasan politik yaitu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legistatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) terhadap lembaga eksekutif (kepala daerah, wakil kepala daerah, beserta perangkat daerah) yang lebih bersifat kebijakan strategis dan bukan pengawasan teknis maupun administrasi, sebab Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga politik.<sup>6</sup>

Dengan demikian, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah khususnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan dalam melaksanakan fungsi pengawasan dalam hal jalannya roda Pemerintahan Daerah Kota Medan, harus mengefektifkan fungsinya karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan representasi dari rakyat yang telah mempercayai dan memilih para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mewakili mereka dalam hal membela kepentingan rakyat.

---

<sup>6</sup> Alfines Tunggal. *Peran DPRD Dalam Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Di Kabupaten Sleman*. Jurnal, halaman 1-4.

Walaupun kita ketahui bersama kalau Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah walaupun demikian, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus lebih profesional dalam menjalankan fungsinya agar terwujudnya *good goverment* dan *good governace* yang selama ini dicita-citakan.

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan di atas, penulis sebagai salah satu mahasiswa program Hukum Tata Negara (HTN) tertarik untuk mengadakan penelitian yang berjudul **“FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENGAWASAN PEMERINTAH DAERAH (Studi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan)”**.

### **1. Rumusan Masalah**

Masalah dapat dirumuskan sebagai suatu pernyataan tetapi lebih baik dengan suatu pertanyaan. Keunggulan menggunakan rumusan masalah dalam bentuk pertanyaan ini adalah untuk mengontrol hasil dan penelitian.<sup>7</sup> Adapun rumusan masalah yang dimaksudkan yaitu:

- a. Bagaimana mekanisme Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan Terhadap Pemerintah Daerah?
- b. Bagaimana pelaksanaan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan Terhadap Pemerintah Daerah?
- c. Bagaimana kendala yang dihadapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan dalam melakukan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah?

---

<sup>7</sup> Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. 2014. *Pedoman Penulisan Skripsi*. halaman 4.

## **2. Faedah Penelitian**

Berkenaan dengan masalah diatas, maka faedah dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Secara teoritis, penelitian ini merupakan suatu sumbangsih emikiran yuridis kepada para pembaca yang ingin menambah ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya untuk membahas masalah Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pengawasan Pemerintah Daerah (Studi Pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan);
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi kalangan praktisi yang bergerak dibidang hukum, serta masyarakat pada umumnya sehubungan dengan Hukum Tata Negara.

### **B. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui mekanisme Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan Dalam Pengawasan Pemerintah Daerah.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan.
3. Untuk mengetahui kendala pengawasan Pemerintah Daerah di Kota Medan.

### C. Metode Penelitian

Penulisan yang baik diperlukan ketelitian dan kecermatan yang memfokuskan pada penelitian ini. Metode yang dipergunakan dalam penelitian ini meliputi:

#### 1. Sifat Penelitian

Untuk melakukan penelitian dalam membahas skripsi ini diperlukan suatu spesifikasi penelitian deskriptif analitis, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara menguraikan keseluruhan pokok permasalahan yang dibahas dalam skripsi sebagaimana yang dikemukakan dalam rumusan masalah, terlebih dahulu dihubungkan dengan keseluruhan data primer dan data sekunder serta bukti-bukti pendukung yang telah ada, baik diperoleh dari lapangan maupun sumber kepustakaan.

Adapun metode pendekatan yang digunakan untuk melakukan penelitian dalam pembahasan skripsi ini adalah metode pendekatan yuridis empiris. Yaitu penelitian dalam skripsi ini dilakukan studi langsung dengan wawancara. Metode penelitian hukum empiris yang meneliti hukum dari perspektif eksternal dengan objek penelitiannya adalah sikap dan perilaku sosial terhadap hukum.<sup>8</sup>

#### 2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan sumber data primer yaitu penelitian yang dilakukan dengan langsung lapangan (*field research*) yang menjadi objek penelitian di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan dengan data sekunder yang terdiri dari:

---

<sup>8</sup> I Made Pasek Diantha. 2016. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group, halaman 12.

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Dalam penelitian ini digunakan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan peraturan-peraturan lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer berupa buku-buku, dan karya ilmiah.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa kamus, ensiklopedia, bahan hukum dari internet, dan sebagainya.

### 3. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui studi penelitian lapangan atau wawancara kepada pihak yang berwenang dan yang berkaitan dengan penelitian skripsi ini di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan dan studi kepustakaan yang bertujuan untuk mendapatkan data dan informasi yang berkaitan dengan judul skripsi yang sedang diteliti.

#### 4. Analisis Data

Data yang diperoleh dari studi lapangan (*field research*) dan studi kepustakaan (*library research*) dikumpulkan serta diurutkan serta diorganisasikan dalam satu pola, katagori, dan uraian dasar, sehingga dapat diambil sebuah pemecahan masalah yang akan diuraikan dengan mempergunakan analisis kualitatif.

#### **D. Definisi Operasional**

Sering dikatakan orang bahwa menyusun suatu definisi sangat sukar dan harus dikerjakan dengan teliti sekali. Oleh karena definisi merupakan suatu penelitian yang relatif lengkap, mengenai suatu istilah, dan biasanya definisi itu bertitik tolak pada referens. Dengan demikian, maka suatu definisi harus mempunyai suatu ruang lingkup yang tegas, sehingga tidak boleh ada kekurangan-kekurangan atau kelebihan-kelebihan. Definisi yang digunakan dalam penelitian ini adalah definisi sintetis atau definisi deskriptif, yang tujuannya hanya memberikan suatu gambaran belaka dari istilah yang ingin didefinisikan.<sup>9</sup>

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah kota.<sup>10</sup>
2. Pengawasan adalah suatu sistem *check and balance* yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah demi mewujudkan sistem pemerintahan

---

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, halaman 133-135.

<sup>10</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan\\_Perwakilan\\_Rakyat\\_Daerah](https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat_Daerah), diakses Rabu 01 Maret 2017 Pukul 10.00 wib.

yang baik.<sup>11</sup>

3. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah mendefinisikan Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

---

<sup>11</sup> Budiyo. *Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintahan Daerah Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance*. Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum. Volume 7 Nomor 1 Januari-April 2013, halaman 8.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diamanatkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat yang dalam pelaksanaannya menganut prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Untuk mewujudkan hal tersebut maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam rangka meningkatkan peran dan tanggungjawab lembaga perwakilan rakyat daerah untuk mengembangkan kehidupan demokrasi, menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, serta mengembangkan mekanisme *check and balance* antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah, serta meningkatkan kualitas, produktivitas, dan kinerja anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah demi terwujudnya keadilan serta kesejahteraan rakyat, dilakukan pemilihan wakil rakyat melalui proses pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.

Partai politik adalah saluran utama untuk memperjuangkan kehendak masyarakat, bangsa, dan negara, sekaligus sebagai sarana kaderisasi dan rekrutmen kepemimpinan. Berdasarkan pertimbangan tersebut maka “kendaraan”

yang digunakan untuk memilih wakil rakyat, termasuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, adalah partai politik.

Sejalan dengan amanat reformasi, penyelenggaraan pemilihan umum harus dilaksanakan secara lebih berkualitas dan lebih menjamin derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi, dan memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas. Pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilaksanakan dengan “sistem proporsional dengan daftar terbuka” yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang merupakan lembaga yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri untuk penyelenggaraan pemilihan umum.<sup>12</sup>

### **1. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Perihal kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 76 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

“Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga daerah kabupaten/kota”.

Mohammad Hatta dalam I Gde Pantja Astawa menulis “Ke Arah Indonesia Merdeka” menyatakan bahwa:

“pembentukan pemerintahan daerah (pemerintahan yang berotonomi) merupakan salah satu aspek pelaksanaan paham kedaulatan rakyat (demokrasi). Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pucuk pimpinan negeri, melainkan juga pada setiap tempat di daerah, di kota, dan di Desa”.

---

<sup>12</sup> Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso. *Op. Cit.*, halaman 30-31.

Hal yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dalam buku I Gde Pantja Astawa, dalam *General Theory of Law and State* bahwa: *decentralization allow a closer approach to the idea of democracy than centralization*. Bahkan, Robert Reinow dalam I Gde Pantja Astawa, *introduction to the Government*, lebih tegas lagi menyatakan bahwa: *handling their local affairs is regarded as good training for people charged with the central of democracy. It is more than training, it the very essence of the popular system*. Jadi, menurut Reinow dalam I Gde Pantja Astawa, satuan pemerintahan otonom merupakan ajang latihan demokrasi, bahkan lebih dari itu, merupakan esensi demokrasi.<sup>13</sup>

## **2. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdapat pada Pasal 316 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 mempunyai fungsi:

- a. Legislasi;
- b. Anggaran; dan
- c. Pengawasan

*Starting point* untuk melaksanakan ketiga fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di atas harus berangkat dan dikembalikan kepada komitmen anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai wakil rakyat yang merepresentasikan prinsip kedaulatan rakyat. Jadi, dalam pelaksanaan ketiga

---

<sup>13</sup> I Gde Pantja Astawa. 2013. *Problematika Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*. Bandung: PT. Alumni, halaman 176-177.

fungsi tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus menunjukkan keberpihakannya pada kepentingan, harapan, tuntutan, dan keinginan dari rakyat yang diwakilinya. Sebagai contoh dalam pembentukan Peraturan Daerah, misalnya kendatipun dalam pelaksanaan fungsi legislasi ini dilakukan bersama dengan Pemerintah Daerah (*sharing power*), harus tetap terbuka akses bagi adanya partisipasi rakyat. Sekurang-kurangnya mendengar dan mengakomodasi aspirasi rakyat sejak penyusunan *draft* (rancangan) Peraturan Daerah, dan terutama pada waktu pembahasan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Pemerintah Daerah ataupun yang mewakilinya. Idealnya, sejak masih berupa *draft*, sudah dilakukan sosialisasi dalam media massa, cetak, ataupun elektronik, yang dimaksud untuk menampung, menyerap, dan mengakomodasikan pikiran-pikiran, harapan, tuntutan, keinginan, kehendak dan aspirasi masyarakat. Pada waktu pembahasan bersama, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat menggunakan pranata *public hearing* (dengar pendapat umum) terutama terhadap “*stake holders*” ataupun pihak-pihak yang ada di masyarakat yang terkait dengan substansi (rancangan) Peraturan Daerah. Hal yang demikian itu penting dilakukan agar Peraturan Daerah yang dihasilkan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Pemerintah Daerah tidak menimbulkan keresahan, perlawanan, antisipasi dan/atau penolakan dari masyarakat.

### **3. Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Ada pendapat yang mengatakan bahwa wewenang (*bevoegheid*) mengandung pengertian tugas (*plichten*) dan hak (*rechten*). Namun, dalam hal ini wewenang yang mengandung makna kekuasaan ada padan organ, sedangkan

tugas dan hak ada pada pejabat dari organ.<sup>14</sup> Dengan demikian, istilah tugas dan wewenang yang digunakan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Atas dasar itu, tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang diatur dalam Pasal 154 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, mencakup:

- a. membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- e. memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- k. melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **4. Penetapan dan Penyempahan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik yang berada di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota merupakan anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum. Anggota

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, halaman 177-181.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi peresmiannya ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden berdasarkan usul Gubernur sesuai dengan laporan dari Komisi Pemilihan Umum Provinsi. Sedangkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota peresmiannya ditetapkan dengan Keputusan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan bertindak untuk dan atas nama Presiden berdasarkan usul Bupati/Walikota sesuai dengan laporan dari Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.

### **5. Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan pekerjaannya disediakan alat kelengkapan yang meliputi:

- a. Pimpinan;
- b. Badan Musyawarah;
- c. Komisi;
- d. Badan Legislasi Daerah;
- e. Badan Anggaran;
- f. Badan Kehormatan; dan
- g. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.<sup>15</sup>

### **B. Pengawasan**

Pengawasan dalam bahasa Indonesia asal katanya adalah awas sedangkan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya dari

---

<sup>15</sup> Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso. *Op. Cit.*, halaman 31-32.

pada pengawasan. Akan tetapi dikalangan ahli atau sarjana telah disamakan pengertian *controlling* ini dengan pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian. Pengendalian berasal dari kata kendali, sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan, yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar. Akan tetapi ada juga yang tidak setuju akan disamakannya istilah *controlling* ini dengan pengawasan, karena *controlling* pengertiannya lebih luas daripada pengawasan dimana dikatakan bahwa pengawasan adalah hanya kegiatan mengawasi saja atau hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan saja hasil kegiatan mengawasi tadi, sedangkan *controlling* adalah disamping melakukan pengawasan juga melakukan kegiatan pengendalian menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan menuju arah yang benar.<sup>16</sup>

Dalam hal pengawasan dapat diklasifikasikan macam-macam pengawasan berdasarkan berbagai hal, yaitu:

a. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung.

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara “*on the spot*” di tempat pekerjaan dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana. Sedangkan pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana, baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan tanpa pengawasan.

---

<sup>16</sup> M. Hamam al Mahmud “Sistem Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Dan APBD” melalui [www.mhamamalmahmud.blogspot.co.id](http://www.mhamamalmahmud.blogspot.co.id), diakses Kamis, 02 Maret 2016, Pukul 14:00 Wib.

b. Pengawasan Preventif dan Represif.

Walaupun prinsip pengawasan adalah preventif, namun bila dihubungkan dengan waktu pelaksanaan pekerjaan, dapat dibedakan antara Pengawasan Preventif dan Pengawasan Represif. Pengawasan Preventif berkaitan dengan pengesahan Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah tertentu. Karena tidak semua Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah memerlukan pengesahan. Selama pengesahan belum diperoleh, Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang bersangkutan belum berlaku. Sedangkan pengawasan represif adalah, Pengawasan terhadap proses-proses aktivitas pemerintah daerah. Pengawasan bertujuan menghentikan pelanggaran dan mengembalikan pada keadaan semula, baik disertai atau tanpa sanksi. Bentuk pengawasan yang dilakukan melalui post-audit dengan melakukan pemeriksaan terhadap pelaksanaan ditempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan, dan sebagainya.

c. Pengawasan Intern dan Pengawasan Ekstern.

Pengawasan Intern, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Pada dasarnya pengawasan harus dilakukan oleh pucuk pimpinan sendiri. Akan tetapi di dalam praktek hal ini tidak selalu mungkin. Oleh karena itu setiap pimpinan dalam organisasi pada dasarnya berkewajiban membantu pucuk pimpinan untuk mengadakan pengawasan secara fungsional sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. Sedangkan Pengawasan Ekstern adalah pengawasan yang

dilakukan oleh aparat dari luar organisasi sendiri. Seperti pengawasan dibidang keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sepanjang meliputi seluruh Aparatur Negara dan Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara terhadap Departemen dan Instansi pamarintah lain.<sup>17</sup>

Proses pengawasan merupakan hal penting dalam menjalankan kegiatan organisasi, oleh karena itu setiap pimpinan harus dapat menjalankan fungsi pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan organisasi terhadap setiap pegawai yang berada dalam organisasi adalah wujud dari pelaksanaan fungsi administrasi dari pimpinan organisasi terhadap para bawahan, serta mewujudkan peningkatan efektifitas, efisiensi, rasionalitas, dan ketertiban dalam pencapaian tujuan dan pelaksanaan tugas organisasi. Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan organisasi akan memberikan implikasi terhadap pelaksanaan rencana akan baik jika pengawasan dilakukan secara baik, dan tujuan baru dapat diketahui tercapai dengan baik atau tidak setelah proses pengawasan dilakukan. Dengan demikian peranan pengawasan sangat menentukan baik buruknya pelaksanaan suatu rencana.<sup>18</sup>

Eksistensi lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di era otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah diharapkan dapat menyeimbangkan kekuatan terhadap pihak eksekutif daerah dengan cara menjalankan tiga fungsinya secara optimal, yakni fungsi perwakilan, fungsi legislasi, dan fungsi pengawasan. Dakam tataran empirik ketiga fungsi tersebut belum berjalan dengan maksimal karena terkendala

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*

oleh berbagai faktor misalnya kemampuan Sumber Daya Manusia dan maupun pengaturan kelembagaan secara internal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Misalnya dalam pelaksanaan fungsi legislasi kendalanya adalah dari segi keterbatasan kemampuan Sumber Daya Manusia dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun dukungan anggaran, sehingga dalam merumuskan kebijakan publik kualitasnya belum menyentuh substansi permasalahan publik. Menyangkut pelaksanaan fungsi perwakilan belum berjalan secara proporsional, indikasinya yaitu penyaluran tuntutan dan dukungan terhadap berbagai kebijakan yang ditempuh pemerintah daerah oleh warga masyarakat belum melalui mekanisme perwakilan. Pada umumnya tuntutan dan dukungan tersebut dilakukan di jalan-jalan (ekstra parlementer).

Demikian pula dengan pelaksanaan fungsi pengawasan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah belum menunjukkan kinerja yang diharapkan. Hal ini tercermin pada semakin tinggi tingkat Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme dalam era otonomi daerah maupun banyaknya peraturan perundang-undangan yang tidak dilaksanakan secara konsekuen dan konsisten oleh pemerintah daerah. Menurut Aldefer bahwa pemerintahan daerah yang efektif harus dilihat dalam konteks adanya lembaga legislatif yang efektif, oleh karena itu lembaga legislatif harus diberdayakan dalam upaya menjalankan fungsi-fungsi utamanya. Pemberdayaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah bagian integral dari pemerintahan yang akuntabel dan akseptabel. Pemberdayaan juga merupakan upaya menciptakan pemerintahan yang responsif terhadap tuntutan dan pertanggungjawaban terhadap masyarakat. Perbedayaan dimaksudkan di sini adalah memberikan hak-hak dan

kewajiban terhadap lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan pertimbangan rasional dan normatif untuk menjalankan fungsinya.

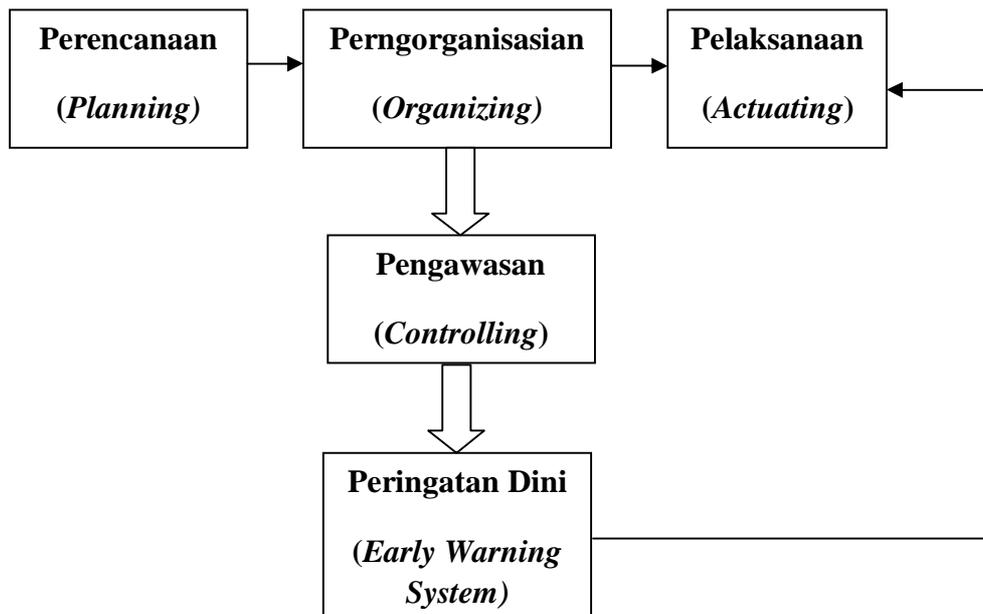
Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada hakikatnya merupakan organ pemerintah ditingkat lokal yang mengemban harapan rakyat untuk berperan sebagai representasi dan agen perumusan agenda kepentingan rakyat melalui proses perumusan kebijakan publik dan pengawasan terhadap pemerintah daerah.

Konsep dasar pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah meliputi pemahaman tentang arti penting pengawasan, syarat pengawasan yang efektif, ruang lingkup dan proses pengawasan. Pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen yang meliputi: perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan (*Planning, Organizing, Actating, dan Controlling/ POAC*), untuk menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta memastikan tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien.

Pengawasan secara sederhana disebutkan bahwa adalah kegiatan yang dilaksanakan agar visi, misi atau tujuan organisasi tercapai dengan lancar tanpa adanya penyimpangan atau segala usaha dan kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan kegiatan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.

Tata pemerintahan yang baik, pengawasan berperan memberikan umpan balik kepada pemerintah daerah. Pengawasan harus memberikan informasi tersebut sedini mungkin, sebagai bagian dari sistem peringatan dini (*early warning system*) bagi pemerintah daerah. Sistem pengawasan sebenarnya melekat dalam setiap fungsi yang dilakukan manajemen, artinya pada saat melaksanakan

fungsi perencanaan seorang manajer dan yang mempunyai fungsi pengawasan sudah harus melaksanakan fungsi pengawasan demikian juga pada fungsi manajemen lainnya. Pemahaman mengenai penjelasan di atas dapat digambarkan sebagai berikut:<sup>19</sup>



**Tabel: 1.1 Pengawasan Dalam Manajemen**

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.

Secara spesifik, hasil pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Pemerintah Daerah ditujukan:

<sup>19</sup> Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso. *Op. Cit.*, halaman 139-141.

1. Untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Untuk menjamin kemungkinan tindakan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan dalam upaya mencegah berlanjutnya kesalahan dan/atau penyimpangan;
3. Untuk menumbuhkan motivasi, memperbaiki, mengurangi dan/atau meniadakan penyimpangan;
4. Untuk meyakinkan bahwa kinerja pemerintah daerah sedang atau telah mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Melalui pengawasan tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat membangun sebuah *early warning system* atau sistem peringatan dini apabila terjadi kejanggalaan atau penyimpangan dalam proses pengelolaan tata pemerintahan daerah. Untuk dapat melakukan pengawasan secara efektif diperlukan beberapa persyaratan, yaitu:

1. Langkah pengawasan tertentu hanya berlaku untuk suatu organisasi tertentu;
2. Kegiatan pengawasan harus dapat mencapai beberapa tujuan sekaligus, bukan hanya tujuan sektoral tetapi tujuan luas lainnya;
3. Informasi untuk pengawasan harus diperoleh tepat waktu; dan
4. Mekanisme pengawasan harus dipahami oleh semua orang yang ada dalam organisasi.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, halaman 141-145.

## **C. Pemerintah Daerah**

### **1. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah**

Sejarah ketatanegaraan Indonesia sudah sejak semula meletakkan otonomi daerah sebagai salah satu sendi penting penyelenggaraan pemerintahan negara. Sebagai salah satu sendi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, otonomi daerah diadakan bukan hanya sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Bukan pula sekedar menampung ataupun mengakomodasikan kenyataan bahwa Negara Republik Indonesia memiliki wilayah yang begitu luas, penduduk yang demikian padat, serta terdiri dari pulau-pulau besar dan kecil, tetapi lebih luas dari pada itu. Dalam hal ini, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan wahana untuk mewujudkan kesejahteraan umum, di samping merupakan cara memelihara keutuhan negara kesatuan. Daerah-daerah otonomi yang bebas dan mandiri mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri, merasa diberi tempat yang wajar dan layak dalam kehidupan bernegara, sehingga tidak ada alasan untuk keluar dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selama kurun waktu lebih dari 50 (lima puluh) tahun sejarah pemerintahan daerah di Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan di daerah selalu mengalami pergeseran bandul antara desentralisasi dan sentralisasi pemerintahan. Adakalanya penyelenggaraan pemerintahan daerah bergerak lebih berat kearah bandul

sentralisasi, dan ada masa bandul desentralisasi pemerintahan yang lebih menonjol.<sup>21</sup>

Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintah Daerah yang dipilih secara demokratis. Kepala daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah, dan perangkat daerah. Kepala daerah dipilih untuk masa jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam masa jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Kepala daerah di provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula sebagai wakil pemerintah di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentan kembali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah. Wakil kepala daerah untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk kota disebut wakil walikota.

Pasal 65 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang, yaitu:

- (1) Kepala Daerah mempunyai tugas:
  - 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;

---

<sup>21</sup> I Gde Pantja Astawa. *Op. Cit.*, halaman 46-47.

- 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 perundangundangan;
  - f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
  - g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) 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.

Sedangkan wakil kepala daerah mempunyai tugas yang terdapat dalam Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu:

- (1) wakil kepala daerah mempunyai tugas:
- a. membantu kepala daerah dalam:
    - 1. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
    - 2. mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
    - 3. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
    - 4. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota;
  - b. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah;
  - c. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan

- d. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sehubungan dengan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat, maka menurut Pasal 91 ayat (1) sampai dengan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota dan tugas pembantuan oleh daerah/kota, presiden dibantu oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.<sup>22</sup>

Adapun tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terdapat pada Pasal 91 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu:

- a. mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Tugas Pembantuan di Daerah kabupaten/kota;
- b. melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
- c. memberdayakan dan memfasilitasi Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- d. melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;
- e. melakukan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota; dan
- f. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanakan tugas sebagaimana tersebut di atas, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat juga mempunyai wewenang yang terdapat dalam Pasal 91 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, yakni:

---

<sup>22</sup> Josef Mario Monteiro. 2016. *Pemahaman Dasan Hukum Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia, halaman 54-56.

- a. membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota;
- b. memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- c. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar-Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- d. memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan dan susunan Perangkat Daerah kabupaten/kota; dan
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain melaksanakan pembinaan dan pengawasan, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat disertai tugas dan wewenang untuk melakukan kegiatan lainnya yang terdapat dalam Pasal 91 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, seperti:

- a. menyelaraskan perencanaan pembangunan antar- Daerah kabupaten/kota dan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- b. mengoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dan antar-Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
- c. memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat atas usulan DAK pada Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- d. melantik bupati/wali kota;
- e. memberikan persetujuan pembentukan Instansi Vertikal di wilayah provinsi kecuali pembentukan Instansi Vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan Instansi Vertikal oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- f. melantik kepala Instansi Vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah Daerah provinsi yang bersangkutan kecuali untuk kepala Instansi Vertikal yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan kepala Instansi Vertikal yang dibentuk oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## 2. Perangkat Daerah

### a. Sekretariat Daerah

Sekretariat daerah merupakan unsur staf yang mempunyai tugas dan kewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengoordinasikan dinas daerah dan badan daerah. Sekretariat daerah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya menyelenggarakan fungsi, yaitu:

- 1) Penyusun kebijakan pemerintah daerah;
- 2) Mengoordinasikan pelaksanaan tugas dinas daerah dan lembaga teknis daerah;
- 3) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah;
- 4) Pembinaan administrasi dan aparatur pemerintah daerah; dan
- 5) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.<sup>23</sup>

Sekretariat daerah dipimpin oleh sekretaris daerah. Dalam pelaksanaan tugas dan kewajibannya, sekretaris daerah berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada kepala daerah. Apabila sekretaris daerah berhalangan melaksanakan tugasnya, tugas sekretaris daerah dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk oleh kepala daerah. Sekretaris daerah diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Sekretaris daerah diangkat dan diberhentikan oleh presiden atas usul gubernur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, halaman 56-58 dan 61.

### **b. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan unsur pelayanan terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelayanan tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan menyediakan serta mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. Dalam Pasal 215 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melaksanakan tugasnya menyelenggarakan fungsi, yaitu:

- 1) menyelenggarakan administrasi kesekretariatan;
- 2) menyelenggarakan administrasi keuangan;
- 3) mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD; dan
- 4) menyediakan dan mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kebutuhan.

Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipimpin oleh sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara teknis operasional berada di bawah dan bertanggungjawab kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan secara administratif bertanggungjawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah.

### **c. Inspektorat**

Inspektorat Daerah dipimpin oleh inspektur. Inspektorat Daerah mempunyai tugas membantu kepala daerah membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan

oleh perangkat daerah. Inspektorat daerah dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

#### **d. Dinas**

Dinas dibentuk untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Dinas diklasifikasikan atas: (a) dinas tipe A yang dibentuk untuk mewadahi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dengan beban kerja yang besar; (b) dinas tipe B yang dibentuk untuk mewadahi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dengan beban kerja yang sedang; dan (c) dinas tipe C yang dibentuk untuk mewadahi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dengan beban kerja yang kecil.

#### **e. Badan**

Badan dibentuk untuk melaksanakan fungsi penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah meliputi (Pasal 219 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah):

- 1) Perencanaan;
- 2) Keuangan;
- 3) Kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan;
- 4) Penelitian dan pengembangan; dan
- 5) Fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Badan diklasifikasikan atas:

- 1) badan tipe A yang dibentuk untuk mewadahi pelaksanaan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan dengan beban kerja yang besar;
- 2) badan tipe B yang dibentuk untuk mewadahi pelaksanaan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan dengan beban kerja yang sedang; dan
- 3) badan tipe C yang dibentuk untuk mewadahi pelaksanaan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan dengan beban kerja yang kecil.

#### **f. Kecamatan**

Kecamatan merupakan wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota. Camat mempunyai tugas melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang terdapat pada Pasal 225 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, meliputi:

- 1) mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- 2) mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
- 3) mengoordinasikan penerapan dan penegakan Perda dan Perkada;
- 4) mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan sarana pelayanan umum;
- 5) mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh Perangkat Daerah di Kecamatan;
- 6) membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan Desa dan/atau kelurahan;
- 7) melaksanakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota yang tidak dilaksanakan oleh unit kerja Perangkat Daerah kabupaten/kota yang ada di Kecamatan; dan
- 8) melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **g. Kelurahan**

Kelurahan merupakan wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten/kota dalam wilayah kecamatan. Kelurahan dipimpin oleh lurah. Lurah berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada bupati/walikota melalui camat. Pembentukan, kedudukan, tugas, susunan organisasi dan tata kerja kelurahan diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dengan Peraturan Daerah dan berpedoman pada

peraturan pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh kelimpahan dari bupati/walikota.<sup>24</sup>

Selain itu, lurah mempunyai tugas (Pasal 229 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah):

- 1) melaksanakan kegiatan pemerintahan kelurahan;
- 2) melakukan pemberdayaan masyarakat;
- 3) melaksanakan pelayanan masyarakat;
- 4) memelihara ketenteraman dan ketertiban umum;
- 5) memelihara prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- 6) melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh camat; dan
- 7) melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, halaman 61-65.

### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Mekanisme Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan Terhadap Pemerintah Daerah**

Negara Republik Indonesia dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 didesain sebagai Negara Kesatuan. Karenanya, kedaulatan adalah tunggal atau terpusat, tidak tersebar atau terbagi-bagi pada negara bagian seperti dalam negara federal/serikat tetapi Indonesia adalah Negara kesatuan yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia, menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah dalam Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 18, dinyatakan sebagai berikut:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah Propinsi itu atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang;
2. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
3. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotannya dipilih melalui pemilihan umum; dan
4. Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 menggariskan tentang pembagian kekuasaan baik secara vertikal maupun

horizontal. Pembagian secara vertikal lazim dikenal sebagai pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan, sementara pembagian secara horizontal menunjuk pada pembagian fungsi-fungsi antara organ-organ kenegaraan.

Pasal 18A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diamanatkan hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi, kabupaten serta kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Disamping itu, hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, serta sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.<sup>25</sup>

Perubahan terhadap Pasal 18 tersebut dapat dilihat sejumlah paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah, paradigma yang dimaksud adalah:

1. Pemerintahan daerah disusun dan dijalankan berdasarkan otonomi dan tugas pembantuan (belaka). Dimasa depan tidak ada lagi pemerintahan dekonsentrasi dalam pemerintahan daerah;
2. Pemerintahan daerah disusun dan dijalankan atas dasar otonomi seluas-luasnya. Semua fungsi pemeritahaan di bidang administrasi negara (*administratief regelen en bestur*) dijalankan oleh pemerintah daerah, kecuali yang ditentukan oleh pemeriiintah pusat;
3. Pemerintahan daerah disusun dan dijalankan atas dasar keragaman daerah. Urusan rumah tangga tidak perlu seragam. Perbedaan harus dimungkinkan baik atas dasar kultural, sosial, ekonomi, geografi, dan lain sebagainya;
4. Pemerintahan daerah disusun dan dijalankan dengan mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat (*adatrechts gemeenschap*) dan berbagai hak tradisionalnya. Satuan pemerintah asli dan hak-hak masyarakat asli atas bumi, air, dan lain-lain wajib dihormati untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat setempat;
5. Pemerintahan daerah dapat disusun dan dijalankan berdasarkan sifat atau keadaan kedudukan (seperti Ibi kota Negara), kesejarahan (seperti D.I.

---

<sup>25</sup> Budiyo. *Op. Cit.*,halaman 1-3.

Yogyakarta), atau karena keadaan sosial kultural (seperti D.I. Aceh dan Papua);

6. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum. Dimasa depan tidak ada lagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (begitu juga anggota DPR ) yang diangkat; dan
7. Hubungan Pusat dan Daerah dilaksanakan secara selaras dan adil.

Perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ini terjadi karena adanya perubahan dalam sistem ketatanegaraan yang lebih demokratis sehingga menghasilkan produk hukum yang responsif terhadap tuntutan-tuntutan baik individu maupun berbagai kelompok sosial di dalam masyarakat sehingga lebih mampu mencerminkan rasa keadilan di dalam masyarakat.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia sebagaimana yang diamanatkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum dasar yang tertinggi dalam negara, maka kebijakan politik hukum yang harus ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintah daerah dengan memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, dan pemberian kewenangan itu harus diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat secara luas disegala bidang dalam sistim Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dimana prinsip pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dalam arti bahwa daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah

yang ditetapkan dalam undang-undang. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan atas tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama tujuan nasional.

Pemerintahan daerah yang baik atau pemerintahan yang bersih (*good local governance*) merupakan isu yang paling mengemuka dalam pembahasan kebijakan pemerintahan dewasa ini. Tuntutan gagasan yang dilakukan masyarakat kepada pemerintah untuk pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik atau yang bersih adalah sejalan dengan meningkatnya pengetahuan masyarakat. Salah satu wujud tata pemerintahan yang baik (*good governance*) itu terdapatnya citra pemerintahan yang demokratis. Prinsip demokrasi yang paling penting adalah meletakkan kekuasaan di tangan rakyat dimana pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan pemerintah dan negara, oleh karena kebijakan itu menentukan kehidupan rakyat. Untuk itu perlu memperkuat tuntutan tersebut maka perlu meningkatkan peran dan fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah agar eksekutif dapat menjalankan

tugasnya dengan baik. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus bisa menjadi alat kontrol bagi jalannya pemerintahan agar selalu sesuai dengan aspirasi masyarakat berdasarkan ketentuan perundangan yang berlaku.<sup>26</sup>

Mekanisme Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pemerintah daerah demi terwujudnya pemerintahan daerah yang lebih baik (*good local governance*), sudah tercantum dalam aturan yang telah dibuat secara internal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan, yaitu di Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan, seperti:

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Medan yang telah disepakati dan disahkan bersama oleh Pemerintah Daerah Kota Medan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan, dalam pelaksanaannya harus selalu diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan agar dalam penggunaan anggaran tidak menyalahi aturan yang sudah disepakati;
2. Peraturan Daerah yang juga telah disepakati bersama dalam pelaksanaannya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan harus selalu mengontrol, apakah Peraturan Daerah tersebut dilaksanakan dengan baik oleh Pemerintah Daerah;
3. Pelaporan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Medan dalam bentuk Laporan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah yang disampaikan setiap tahun anggaran, merupakan salah satu dari mekanisme Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan dalam melaksanakan fungsi pengawasan yang melekat padanya; dan
4. Nota jawab yang disampaikan masing-masing fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan terhadap Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kota Medan, juga merupakan salah satu fungsi pengawasan yang dapat dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan.<sup>27</sup>

Pemerintahan Daerah di era otonomi daerah dihadapkan pada berbagai tekanan dan tantangan untuk meningkatkan efisiensi dan profesionalisme

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, halaman 3-5.

<sup>27</sup> Hasil Wawancara dengan Dedek Sofian Marlissa, Staf Ahli Fraksi Gerindra Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan, 06 Maret 2017.

birokrasi. Berbicara tentang pemerintahan daerah tidak terlepas dari dua unsur penting didalamnya, yaitu: (1) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga pemerintahan daerah yang melaksanakan fungsi pemerintahan daerah sebagai mitra pemerintah daerah, dan (2) Lembaga eksekutif daerah (pemerintah daerah), yaitu Kepala Daerah beserta jajarannya.

Wasistiono,S., dan Wiyoso, Y., dalam Ali Hanapiah Muhi mengemukakan bahwa kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem pemerintahan daerah sebagai bagian dari sistem pemerintahan negara mengalami perubahan yang sangat dinamis, seiring perubahan sistem desentralisasinya. Pada saat sistem pemerintahannya sangat desentralistik, maka kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibuat lemah. Sebaliknya, jika sistem pemerintahannya tidak desentralistik, maka kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibuat sangat kuat. Pada Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah secara tegas dinyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Fungsi pengawasan merupakan salah satu fungsi terpenting Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pemberian otonomi daerah seluas-luasnya berarti pemberian kewenangan dan kekuasaan kepada daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya daerah secara optimal. Agar tidak terjadi penyimpangan dan penyelewengan, maka pemberian kewenangan dan kekuasaan yang luas tersebut harus diikuti dengan pengawasan yang kuat. Penguatan fungsi pengawasan ini dapat dilakukan

salah satunya melalui optimalisasi fungsi dan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai kekuatan penyeimbang (*balance of power*) bagi eksekutif daerah.

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 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Fungsi pengawasan ini diharapkan bisa berjalan efektif sesuai harapan masyarakat, peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertujuan untuk menjamin agar pemerintah daerah menjalankan programnya sesuai dengan rencana dan ketentuan perundangan yang berlaku.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyatakan bahwa pengawasan merupakan salah satu dari tiga fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Fungsi ini diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Pasal 154 ayat (1) menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah.

Pengawasan semestinya merupakan salah satu fungsi yang paling intensif yang dapat dilakukan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Fungsi pengawasan yang dijalankan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam konteks sebagai lembaga politik merupakan bentuk pengawasan politik yang lebih bersifat strategis dan bukan pengawasan teknis administrasi. Ini menunjukkan bahwa fungsi pengawasan yang diemban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam tataran pengendalian kebijakan guna menciptakan *check and balances*. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada eksekutif substansinya adalah mengarah pada pengawasan politik atau kebijakan. Sementara itu pengawasan administrasi dilakukan oleh lembaga yang dibentuk oleh negara/pemerintah yakni Badan Pengawasan Keuangan (BPK), dan Lembaga Pengawasan Fungsional lainnya (BPKP, Irjen pada Kementerian/Lembaga Non Departemen, Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) di Provinsi dan Kabupaten/Kota).<sup>28</sup>

Salah satu bentuk pengawasannya adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertindak sebagai lembaga pengendali atau pengontrol yang dapat menyetujui atau bahkan menolak sama sekali ataupun menyetujui dengan perubahan-perubahan tertentu terhadap rancangan peraturan daerah yang akan ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Hal ini dapat dipahami bahwa sebenarnya lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah itu adalah lembaga politik. Pertama-tama yang harus dipahami sebagai lembaga politik adalah sifatnya sebagai lembaga politik tercermin dalam fungsinya untuk mengawasi jalannya

---

<sup>28</sup> Ali Hanapih Muhi. *Optimalisasi Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*. Makalah, halaman 2-3.

pemerintahan. Perspektif sebagai lembaga politik, prasyarat pokok untuk menjadi anggota parlemen itu adalah kepercayaan rakyat, bukan prasyarat keahlian yang lebih bersifat teknis dari pada politis. Meskipun seseorang bergelar Prof. Dr., jika yang bersangkutan tidak dipercaya oleh rakyat, ia tidak bisa menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebaliknya, meskipun seseorang hanya tamat Sekolah Menengah Pertama (SMP), tetapi ia mendapat kepercayaan dari rakyat, maka yang bersangkutan "*legitimate*" untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Namun demikian, fungsi pengawasan yang dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dinilai sebagian masyarakat belum optimal. Masyarakat mengkritik bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dinilai tidak profesional. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dianggap tidak profesional karena belum/tidak mampu mengoptimalkan fungsi pengawasan, sehingga penyerapan anggaran oleh eksekutif berjalan nyaris tanpa pengawasan yang berarti. Akibatnya, pembangunan yang seharusnya bermanfaat untuk rakyat, cenderung dilaksanakan secara "asal-asalan" oleh pemerintah daerah.

Setidaknya ada tiga anggapan yang sering muncul tentang pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. *Pertama*, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dianggap kurang mampu melaksanakan fungsinya sebagai mitra yang seimbang dan efektif terhadap Kepala Daerah. Anggapan ini umumnya muncul dari para pengamat politik yang cenderung menilai peranan Kepala Daerah masih cukup dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Kedua*, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dianggap terlalu jauh mencampuri bidang tugas

Kepala Daerah, sehingga cenderung menyimpang dari fungsi utamanya sebagai badan pemerintahan daerah yang menyelenggarakan fungsi legislasi dan pengawasan. Anggapan ini muncul dari pejabat eksekutif daerah. *Ketiga*, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dianggap tidak memperoleh kesempatan yang seimbang dengan Kepala Daerah untuk merumuskan kebijakan pemerintahan daerah. Anggapan ini umumnya muncul dari kalangan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah masih lemah.

Lemahnya pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, diindikasikan dari banyaknya pengaduan masyarakat tentang ketidakberesan pelaksanaan pembangunan. Namun disayangkan tidak mendapat respons dan perhatian yang memadai oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Fungsi pengawasan masih dianggap sepele oleh mayoritas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun hal yang berbeda terjadi, apabila pengawasan terkait anggaran. Anggota cenderung lebih tanggap terhadap hilangnya anggaran. Kalau melaksanakan fungsi pengawasan anggaran, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah cukup tanggap dan sering berebut antara sesama anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk menanganinya. Sebaliknya, hal yang berbeda terjadi jika terkait dengan pengawasan pembangunan, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah cenderung kurang tanggap dan terkesan ogah-ogahan.

Masih banyak diantara anggota dewan yang belum memahami fungsi pengawasan yang seharusnya dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam panyelenggaraan pemerintahan daerah. Perlu dipahami pula bahwa

dalam sistem pengawasan selain meliputi pengawasan politik, dikenal pula pengawasan fungsional, pengawasan melekat dan pengawasan masyarakat, sehingga dapat dihindari adanya tumpang tindih (*over lapping*) diantara berbagai lembaga pengawasan dalam melaksanakan fungsinya, pada gilirannya diharapkan efektivitas sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah tertib dan lancar dalam suasana yang kondusif dapat tetap terjaga. Jika ini tidak dipahami oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka tidak mustahil akan terjadi gesekan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan lembaga-lembaga pengawas yang ada.<sup>29</sup>

Salah satu wujud tata pemerintahan yang baik (*good governance*) itu terdapatnya citra pemerintahan yang demokratis. Prinsip demokrasi yang paling penting adalah meletakkan kekuasaan di tangan rakyat dimana pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan pemerintah dan negara, oleh karena kebijakan itu menentukan kehidupan rakyat.

Dalam sistem penyelenggaraan kenegaraan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) ditetapkan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan Sebagaimana disebutkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tTentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggara urusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, halaman 3-5.

sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, implikasinya adalah antara kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah benar-benar memiliki kesetaraan dan kesederajatan dan tidak ada dominasi salah satu diantara keduanya.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ditempatkan kedalam susunan pemerintahan daerah bersama kepala daerah, pola hubungan antara kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilaksanakan secara sub ordinat dalam arti tidak adanya posisi tawar Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap semua kebijakan yang diterbitkan oleh kepala daerah, sehingga eksistensi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada masa orde baru tidak lebih hanya sebagai stempel untuk melegalisasi setiap program dan kegiatan yang diajukan oleh kepala daerah, apalagi harus melakukan kontrol terhadap jalannya pemerintah daerah. Setelah runtuhnya rezim orde baru, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang ditetapkan sebagai lembaga legislatif daerah dengan menguatnya peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terutama fungsi kontrolnya terhadap pemerintah daerah.

Melihat eksistensi lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di era otonomi daerah, maka sudah sepantasnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat melaksanakan fungsi-fungsi yang dimilikinya secara lebih optimal. Salah satu fungsi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah merupakan hal yang sangat penting untuk dioptimalkan. Hal ini didasari bahwa fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pemerintah daerah

memiliki peran yang sangat penting dalam mewujudkan *Good Governance* di Indonesia khususnya di daerah, karena bagaimanapun juga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat yang berada di daerah untuk menyampaikan aspirasi dan sudah sepantasnya rakyat juga ikut serta dalam mengawasi jalannya pemerintahan daerah yang tercermin dengan pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pemerintah daerah (eksekutif selaku pelaksana kebijakan). Dengan adanya pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pemerintah daerah tentunya merupakan cerminan terlaksananya mekanisme *checks and balances* dalam pengelolaan tata pemerintahan yang baik (*good governace*) di daerah.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa “DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah”. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 juga dijelaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Untuk wilayah provinsi maka disebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dan untuk wilayah kabupaten/kota maka disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota.<sup>30</sup>

Peraturan Daerah sebagai peraturan yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan kepala daerah merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan di Indonesia. Muatan dan pembuatannya tidak dapat keluar dari kerangka sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku. Undang-Undang

---

<sup>30</sup> Budiyono. *Op. Cit.*, halaman 5-7.

Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan bahwa materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>31</sup>

### **B. Pelaksanaan Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan Terhadap Pemerintah Daerah**

Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau lembaga legislatif merupakan suatu keharusan. Karena lembaga legislatif merupakan perwakilan rakyat dalam membuat undang-undang ataupun peraturan daerah yang akan diberlakukan bagi rakyat. Perubahan tentang keparlemenan mungkin merupakan sebagai “tradisi Politik menuju demokrasi” karena konstitusi negara modern membentuk organ-organ legislatif yang harus diterapkan oleh pengadilan atau organ pemerintah.

Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sangat strategis dalam melakukan pembelaan terhadap rakyat, karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyalurkan aspirasi menerima pengaduan dan memfasilitasi penyelesaian. Namun tidak jarang terjadi bahwa fungsi dan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut tidak dapat terwujud yang pada akhirnya berujung pada penurunan citra terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebab Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bukan lembaga teknis yang menjalankan peraturan, melainkan melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah itu, sementara justru

---

<sup>31</sup> Imam Soebechi. 2012. *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 1.

dalam upaya menjalankan peraturan daerah itulah terjadi benturan kepentingan antara rakyat dengan pemerintah atau dengan penguasa.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan: pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut azas 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. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.<sup>32</sup>

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan bagian dari pemerintah daerah, karena di dalam negara kesatuan tidak ada legislatif daerah, oleh karena itu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dimasukkan ke dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, namun demikian kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak seperti Kepala Daerah yang mempunyai kewenangan penuh dalam menjalankan pemerintahan, kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibatasi hanya menjalankan fungsinya sesuai dengan Undang-Undang, diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang menyatakan bahwa: "DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan". Mengenai fungsi pengawasan tentu akan terjadi kontroversi dalam menjalankan fungsinya karena di satu sisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

---

<sup>32</sup> Irsan, Meria Utama, dan Iza Rumesten RS. *Pengaturan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Implementasi Peraturan Daerah*. Hasil Penelitian dari Daftar Isian Pelaksana Anggaran (DIPA) Unsri No. 0700/023-04.2.16/2012 tanggal 9 Desember 2011, halaman 1-3.

adalah bagian dari Pemerintah Daerah tetapi di sisi lain Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus mengawasi jalannya pemerintahan daerah.

Dalam menjalankan pemerintahan, kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak seperti kewenangan Kepala Daerah yang memiliki kewenangan begitu besar, sehingga dominasi kewenangan dalam menjalankan pemerintahan daerah berada pada Kepala Daerah, hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanyalah sebagai pelengkap saja dalam menjalankan pemerintahan di daerah, walaupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai fungsi pengawasan tetapi pada implementasinya apakah sudah dijalankan secara efektif, mengingat bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga merupakan bagian dari pemerintah daerah, tentu saja akan sulit menjalankan tugas ini, karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak bisa berlaku independen seperti Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.<sup>33</sup>

Berdasarkan fungsi legislasi, dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota membentuk peraturan daerah bersama Bupati/Walikota. Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, disebutkan bahwa peraturan daerah dan peraturan kepala daerah diartikan yaitu; peraturan daerah dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama-sama pemerintah daerah, artinya prakarsa dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun dari pemerintah daerah. Khusus peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah rancangannya disiapkan oleh pemerintah daerah yang telah

---

<sup>33</sup> M. Agus Santoso. *Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan*. Jurnal Hukum. No. 4 Vol. 18 Oktober 2011, halaman 606.

mencakup keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Kerangka dasar pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah walaupun tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah secara gamblang mengatur mekanisme pengawasan, hampir semua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyebutkan bahwa pengawasan seringkali masuk pada aspek yang sangat teknis. Misalnya “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan pengawasan terhadap pembangunan gedung atau fasilitas infrastruktur lain. Pengawasan seperti ini telah menimbulkan hubungan yang kurang harmonis dengan pemerintah daerah.

Penguatan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut suatu hal yang harus didukung dalam penataan ilmu pemerintahan masa kini, sebagaimana upaya dalam menghindari sistem pemerintahan yang memberi tekanan kekuasaan. Karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga formal yang menampung aspirasi masyarakat, jika dikaitkan dengan *good governance* sebagaimana dikemukakan oleh *World Bank* maupun UNDP, terdapat tiga domain yang berperan di dalamnya yaitu domain sektor publik (*public sector*), sektor swasta (*private sector*) dan sektor masyarakat (*society*). Ketiga sektor tersebut masing-masing berada pada posisi yang sejajar hanya berbeda fungsinya. Sektor publik menjalankan fungsi regulasi, fasilitas dan pengawasan, sedangkan sektor swasta menjadi motor penggerak kemajuan ekonomi, sektor masyarakat berperan memberi kontribusi masukan dan menerima hasil.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Irsan, Meria Utama, dan Iza Rumesten RS. *Op. Cit.*, halaman 3-5.

Menurut terminologi bahasa, pengawasan berarti mengontrol proses, cara, perbuatan mengontrol. Di dalam bahasa Inggris berasal dari kata *control* yang berarti pengawasan. Mengenai pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen, pengawasan merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Di dalam hukum administrasi, pengawasan diartikan sebagai kegiatan mengawasi dalam arti melihat sesuatu dengan seksama, sehingga tidak ada kegiatan lain diluar itu. Pengawasan berbagai aktivitas yang telah digariskan dalam peraturan perundang-undangan maka dapat dilaksanakan secara baik dalam arti sesuai dengan apa yang dimaksud.

Hubungan antara pengawasan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada dasarnya bahwa pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Dengan demikian manifestasi dari kinerja pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan itu pada hakekatnya adalah sebagai media terbatas untuk melakukan semacam *cross check* atau pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditentukan sebelumnya atau tidak, demikian pula dengan tindak lanjut dari hasil pengawasan tersebut.<sup>35</sup>

Antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan dengan Kepala Daerah Kota Medan mempunyai hubungan pengawasan yaitu hubungan yang dimiliki baik sebagai anggota Dewan

---

<sup>35</sup> M. Agus Santoso. *Op. Cit.*, halaman 611.

Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan sebagai kelembagaan terhadap Walikota Medan sebagai pencerminan dari pemerintahan yang demokratis, dengan maksud agar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak menyimpang dari norma-norma dan peraturan perundang-undangan serta pedoman lainnya yang ditetapkan bersama atau yang digariskan oleh pemerintah yang lebih tinggi. Kemudian dari hubungan pengawasan tersebut melahirkan beberapa hak, yaitu meminta keterangan kepada kepala daerah, melakukan rapat kerja dengan kepala daerah atau perangkat daerah, mengadakan rapat dengar pendapat dengan kepala daerah, mengajukan pertanyaan dan hak menyelidiki, serta melakukan kunjungan ke lapangan, dan lain sebagainya. Sebagai tindak lanjut dari hubungan pengawasan itu adalah hubungan pertanggungjawaban. Kesemuanya itu tercermin dalam Pasal 159 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa DPRD mempunyai hak : a. interpelasi, b. angket, c. Menyatakan pendapat.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan dalam melaksanakan fungsinya yang melekat pada lembaganya yaitu dalam hal ini fungsi pengawasan dalam jalannya pemerintahan daerah, salah satunya dengan meminta Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kota Medan. Dalam Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan dapat mengetahui apa-apa saja yang telah atau yang akan dilakukan oleh

kepala daerah dalam satu tahun masa anggaran. Pembangunan mana saja yang sudah direalisasikan sesuai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.<sup>36</sup>

Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai kaitan yang erat dengan fungsi legislasi, karena pada dasarnya objek pengawasan adalah menyangkut pelaksanaan dari perda itu sendiri dan pelaksanaan kebijakan publik yang telah tertuang dalam perda. Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengontrol kinerja eksekutif agar terwujud *good governance* seperti yang diharapkan rakyat. Demi mengurangi beban masyarakat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat menekan eksekutif untuk memangkas biaya yang tidak perlu, dalam memberikan pelayanan kepada warganya.

Peningkatan peran legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) yang sebenarnya dimaksudkan agar terciptanya "*check and balances*", ternyata telah menimbulkan keadaan yang tidak diharapkan sering terdengar pernyataan penolakan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap laporan pertanggung jawaban kepala daerah jauh sebelum laporan tersebut disampaikan, dibahas dan diklarifikasi disertai ancaman akan dijatuhkan mosi tak percaya. Hal ini berarti fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak profesional. Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mengawasi pelaksanaan perda hanya disebutkan dalam Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tanpa dirinci lebih lanjut tentang batas kewenangan serta cara pengawasan. Akibatnya masing-masing Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjabarkan fungsi pengawasan sesuai dengan apa yang diinginkannya, akhirnya fungsi pengawasan

---

<sup>36</sup> Hasil Wawancara dengan Dedek Sofian Marlissa, Staf Ahli Fraksi Gerindra Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan, 06 Maret 2017.

seringkali menjadi alat politik tertentu dan tidak menjadi alat penyempurnaan kinerja politik yang demokratis dan akuntabel.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi:

1. Pengawasan atas pelaksanaan-urusan pemerintahan di daerah sampai ke urusan pemerintahan desa;
2. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Sedangkan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi:

1. koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan;
2. pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan;
3. pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan;
4. pendidikan dan pelatihan; dan
5. perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.<sup>37</sup>

Sejalan dengan keterangan di atas, Dedek Sofian Marlissa, Staf Ahli Fraksi Gerindra Dewan Perwakilan Rakyat Kota Medan, menyatakan:

“Pelaksanaan fungsi pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan yaitu dengan cara Pelaksanaan pengawasan di Dewan Perwakilan Rakyat Kota Medan kita langsung bergerak ke lapangan mana-mana saja yang menurut Dewan Perwakilan Rakyat Kota Medan terjadi kejanggalaan terhadap program atau kerja Pemerintah Kota Medan. Pengawasannya kita tidak bisa memonitoring dari kantor, kita mendapat laporan dari masyarakat atau langsung ke lapangan, misal ada program Pemerintah Kota Medan yang menyalahi anggaran, kita panggil dinas-dinas terkait sesuai dengan tupoksinya. Dewan Perwakilan Rakyat Kota

---

<sup>37</sup> Irsan, Meria Utama, dan Iza Rumestan. *Op. Cit.*, halaman 17-18.

Medan dapat langsung turun ke Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) tersebut di bawah Walikota Medan”.

“Proses Laporan Pertanggungjawaban yang disampaikan oleh Kepala Daerah Kota Medan juga merupakan salah satu dari pengawasan yang dapat dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan, melalui: Mereka bacakan dahulu dihadapan para pimpinan dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kota Medan. misalnya laporan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Kota Medan Tahun 2016 kemudian dievaluasi laporan pertanggungjawaban tersebut oleh Dewan Perwakilan Rakyat Kota Medan, dimana tujuan evaluasi itu untuk menemukan ada atau tidaknya kejanggalan-kejanggalan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Medan, kalau ada Dewan Perwakilan Rakyat Kota Medan dapat memanggil dinas terkait atau instansi terkait karena laporan yang disampaikan dengan kenyataan berbeda pastikan terjadi kejanggalan, mereka harus klarifikasikan kenapa bisa terjadi kejanggalan tersebut. Jadi tidak begitu saja Dewan Perwakilan Rakyat Kota Medan menerima laporan pertanggungjawaban Pemerintah Kota Medan.

Mekanismenya:

- a. Pemerintah menyampaikan Laporan Pertanggungjawaban ke Dewan Perwakilan Rakyat Kota Medan;
- b. Dewan Perwakilan Rakyat Kota Medan mengevaluasi hasil kerja Pemerintah Daerah Kota Medan melalui Laporan Pertanggungjawaban Pemerintah;
- c. Dewan Perwakilan Rakyat Kota Medan melakukan nota jawab masing-masing fraksi yang ada Dewan Perwakilan Rakyat Kota Medan, fraksi mana saja yang menerima dan fraksi mana saja yang menolak hasil Laporan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Kota Medan dan apa alasannya. Jadi, perlu pengkajian sangat mendalam dalam hal ini bukan hanya langsung diterima Laporan Pertanggungjawaban Walikota Medan”.<sup>38</sup>

Fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai penyeimbang dari kekuasaan Kepala Daerah yang diberikan kewenangan dalam menjalankan pemerintahan oleh undang-undang, hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam menjalankan tugasnya dalam rangka mensejahterakan rakyat seperti yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga merupakan

---

<sup>38</sup> Hasil Wawancara dengan Dedek Sofian Marlissa, Staf Ahli Fraksi Gerindra Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan, 06 Maret 2017.

lembaga perwakilan rakyat daerah tentu saja dalam melaksanakan tugasnya harus berorientasi pada kesejahteraan rakyat, di samping itu juga menjalankan kontrol terhadap penggunaan anggaran agar tidak terjadi korupsi yang bisa merugikan daerah itu sendiri yang berimplikasi pada kerugian negara.

Atas dasar prinsip normatif tentang fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam praktik kehidupan demokrasi sebagai lembaga legislatif memiliki posisi sentral yang biasanya tercermin dalam doktrin kedaulatan rakyat. Hal ini didasarkan pada suatu pandangan bahwa lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai wakil rakyat dapat mewakili rakyat secara utuh dan memiliki kompetensi untuk memenuhi kehendak rakyat pula, agar Kepala Daerah sebagai lembaga eksekutif dapat mengimplementasikan hukum dan prinsip-prinsip dasar yang ditetapkan oleh lembaga legislatif sebagai pencerminan kehendak rakyat di daerah, sehingga akan terjadi suasana *check and balance*. Dalam menjalankan pemerintahan dan terjadi sikap saling mengawasi serta tidak ada lembaga daerah yang melampaui batas kekuasaan yang telah ditentukan.

Prinsip-prinsip normatif tentang fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Kepala Daerah ternyata belum bisa dilaksanakan secara optimal, hal ini terlihat bahwa selama ini hak-hak yang melekat pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seperti hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat tidak pernah dilakukan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun secara kelembagaan. Pernyataan tersebut terungkap berdasarkan hasil wawancara dengan pihak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan, Secara praktis hak-hak yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terkesan

mandul. dan tidak efektif, hal ini terjadi karena hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah yang begitu baik, sehingga terkesan kurang enak jika melaksanakan fungsi pengawasannya terlalu optimal. Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seperti hak interpelasi, hak angket dan hak untuk menyatakan pendapat dianggap terlalu berlebihan, dan bisa meretakan hubungan baik yang sudah dijalin selama ini.<sup>39</sup>

Kritik dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Kepala Daerah sering dilakukan, hal itu disampaikan terkait dengan penyampaian pandangan-pandangan umum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada rapat paripurna, tetapi sifatnya lebih kepada rekomendasi, bukan seperti hak interpelasi, hak angket maupun hak untuk menyampaikan pendapat, yang secara resmi diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada Kepala Daerah. Walaupun secara substansi rekomendasi-rekomendasi yang disampaikan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui fraksi-fraksi sudah mirip hak interpelasi, hak angket maupun hak menyampaikan pendapat, hanya saja sifatnya tidak secara formal seperti yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kemudian dari rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut biasanya Kepala Daerah menanggapi secara tertulis dan disampaikan dalam rapat paripurna pula. Pengawasan lapangan juga sering dilakukan dengan peninjauan secara langsung melihat lokasi, dalam rangka mencocokkan antara yang disampaikan secara tertulis dengan kenyataan yang ada, kemudian yang paling sering dilakukan adalah rapat-rapat dengar pendapat yang dilakukan oleh komisi-komisi yang membidangi dengan satuan

---

<sup>39</sup> M. Agus Santoso. *Op. Cit.*, halaman 614-615.

perangkat daerah atau dinas-dinas pemerintah daerah, jadi tidak langsung dengan kepala daerahnya.

Kemauan yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan mengenai fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Kepala Daerah belum bisa dilaksanakan secara optimal, seperti yang diharapkan pada doktrin pemisahan kekuasaan, yaitu lembaga legislatif yang terpisah murni dengan lembaga eksekutif. Ternyata doktrin pemisahan kekuasaan tersebut tidak berlaku bagi pemerintah daerah, karena pada hakikatnya penyelenggara pemerintahan di daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang di format berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 sudah cukup ideal dalam konteks demokrasi di Indonesia, hanya saja perlu ditegaskan bahwa fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Pemerintah Daerah tidak sama dengan peran pengawasan yang dimiliki oleh DPR Republik Indonesia, karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memang bukan lembaga legislatif daerah, hal ini penting untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Indonesia.<sup>40</sup>

### **C. Kendala yang dihadapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan dalam Melakukan Pengawasan terhadap Pemerintah Daerah**

Tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berkaitan dengan fungsi pengawasan *pertama* sebagai Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan walikota/bupati, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, kebijakan pemerintah

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, halaman 615-616.

daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional, *kedua* Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam pelaksanaan tugas desentralisasi, *ketiga* Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berwenang meminta pejabat negara tingkat kabupaten/kota, pejabat pemerintah kabupaten/kota, badan hukum, dan warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dengan kebijakan politik yang menganut prinsip kesetaraan dan *checks and balances*, maka otonomi daerah menggunakan seluas-luasnya kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Untuk menghindari adanya konflik politik antara kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maka perlu hubungan keduanya dijalankan melalui prinsip "*Check and Balances*" artinya adanya keseimbangan serta merta adanya pengawasan terus menerus terhadap kewenangan yang diberikannya. Dengan demikian anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat dikatakan memiliki akuntabilitas, manakala memiliki "rasa tanggung jawab" dan "kemampuan" yang profesional dalam menjalankan peran dan fungsinya tersebut. Terkait dengan hal ini berpendapat bahwa mekanisme "*Check and Balances*" memberikan peluang eksekutif untuk mengontrol legislatif. Walaupun harus diakui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (*Legislatif*) memiliki posisi politik yang sangat kokoh dan seringkali tidak memiliki akuntabilitas politik karena berkaitan erat dengan

sistem pemilihan umum yang dijalankan. Dengan adanya keseimbangan hak dan kewenangan tersebut antara eksekutif dan legislatif diharapkan korupsi yang marak terjadi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (legislatif) dapat berkurang seiring dengan pematangan demokrasi dalam kehidupan masyarakat. Terwujudnya “*Clean and good governance*” merupakan harapan semua masyarakat. tujuan utama pengawasan bermaksud untuk memahami apa yang salah demi perbaikan di masa datang, dan mengarahkan seluruh kegiatan-kegiatan dalam rangka pelaksanaan dari pada suatu rencana sehingga dapat diharapkan suatu hasil yang maksimal. Esensinya membantu agar sasaran dapat dicapai secara dini menghindari terjadinya penyimpangan, penyalahgunaan wewenang, pemborosan dan pembocoran dana-dana pembangunan.

Di dalam suatu sistem Pemerintahan Daerah, pengawasan merupakan suatu usaha penertiban untuk menjamin terealisasinya segala ketentuan undang-undang, peraturan keputusan kebijaksanaan dan ketentuan daerah itu sendiri. Hasil pengawasan dapat dijadikan bahan informasi atau umpan balik dari penyempurnaan baik bagi rencana itu sendiri maupun dalam mewujudkan rencana itu sendiri. Pengawasan dalam organisasi pemerintah diperlukan agar organisasi pemerintahan dapat bekerja secara efisien, efektif dan ekonomis. Pengawasan disini merupakan unsur penting untuk meningkatkan pendayagunaan aparatur negara dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa. fungsi pengawasan merupakan suatu mekanisme peringatan dini (*early warning system*), untuk mengawal pelaksanaan aktivitas mencapai tujuan dan sasaran.

Manfaat pengawasan adalah :

1. Terlaksanannya kebijakan pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana;
2. Dapat dilakukan tindakan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan terhadap kebijakan pemerintah daerah yang sudah direncanakan;
3. Menumbuhkan motivasi, perbaikan, pengurangan, peniadaan penyimpangan terhadap kebijakan pemerintah daerah; dan
4. Untuk mencari jalan keluar bila ternyata dijumpai kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan, atau kegagalan-kegagalan kebijakan atau program pemerintah daerah ke arah perbaikan.<sup>41</sup>

Pengawasan yang dapat dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan terhadap Pemerintah Daerah dalam rangka mewujudkan *good governance* antara lain:

**1. Pengawasan Preventif**

Pengawasan yang dilakukan pada tahap persiapan dan perencanaan suatu kegiatan atau kebijakan pemerintah daerah. Pengawasan ini bertujuan pada aspek pencegahan dan perbaikan. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga, dan sumber-sumber lain.

**2. Pengawasan Refresif**

Pengawasan terhadap proses-proses aktivitas pemerintah daerah. Pengawasan bertujuan menghentikan pelanggaran dan mengembalikan pada keadaan semula, baik disertai atau tanpa sanksi. Bentuk pengawasan yang dilakukan melalui post-audit dengan melakukan pemeriksaan

---

<sup>41</sup> Budiyo. *Op. Cit.*, halaman 9-10.

terhadap pelaksanaan ditempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan, dan sebagainya.<sup>42</sup>

Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada saat pembahasan anggaran. Dalam pengawasan pendahuluan ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sangat diharapkan perannya dalam meneliti setiap usulan anggaran khususnya dari penyedia layanan publik, baik dari sisi harga layanan, *output* maupun *outcomes* dari setiap jenis layanan. Sangat diharapkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan pengawasan sejak tahap perencanaan. yang dibuat oleh pihak eksekutif. Dan dari alokasi anggaran untuk pelayanan publik juga bisa diketahui apakah pemerintah daerah akan memberikan pelayanan publik kepada masyarakat secara memadai atau tidak. Selanjutnya untuk memastikan layanan publik berjalan sesuai standar yang ditetapkan dan memenuhi harapan masyarakat selama pelayanan dilakukan dalam jangka waktu tertentu. Pengawasan juga bisa diarahkan terhadap pelaksanaan anggaran atas layanan publik atau masa perjalannya sebuah peraturan. serta memastikan layanan publik berjalan sesuai harapan, juga diperuntukkan atas evaluasi terhadap target yang direncanakan. Pengawasan diharapkan akan menghasilkan rekomendasi mempertahankan, memperbaiki atau meningkatkan kualitas layanan.<sup>43</sup>

Pelaksanaan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, sangat dimungkinkan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya Dalam pelaksanaan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan

---

<sup>42</sup> Hasil Wawancara dengan Dedek Sofian Marlissa, Staf Ahli Fraksi Gerindra Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan, 06 Maret 2017.

<sup>43</sup> Budiyo. *Op. Cit.*, halaman 11.

Rakyat Daerah Kota Medan sebagai mitra Pemerintah Daerah ada banyak faktor yang menjadi penghambat jalannya pelaksanaan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah. Pelaksanaan fungsi pengawasan bukanlah hal yang mudah, pada dasarnya pengawasan melibatkan dua belah pihak: yaitu pihak yang mengawasi dan pihak yang diawasi.

Berdasarkan wawancara dengan Staf Ahli Fraksi Gerindra Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan, diperoleh hasil sebagai berikut:

1. “Dewan Perwakilan Rakyat Kota Medan susahny kalau tidak ada laporan dari masyarakat kita tidak bisa berbuat apa-apa dan Dewan Perwakilan Rakyat Kota Medan bukan merupakan lembaga pemutus atau lembaga akhir seperti di Mahkamah Konstitusi. Tetapi Dewan Perwakilan Rakyat Kota Medan ini hanya mengawasi dan menegur Pemerintah Kota Medan apabila terjadi kesalahan dalam penggunaan anggaran dan kerjanya. Misalnya terjadi masalah dengan tenaga kerja, Dewan Perwakilan Rakyat Kota Medan hanya sebagai fasilitator (mediator) antara tenaga kerja, pengusaha, dan pemerintah atau juga dengan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan. Dewan Perwakilan Rakyat Kota Medan bukan pemutus jika terjadi perselisihan dengan tenaga kerja dengan pengusaha”;
2. ”Permasalahan tingkat pengalaman organisasi dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan turut mempengaruhi jalannya pelaksanaan fungsi pengawasan. Tenaga ahli yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan dirasa belum mencukupi kebutuhan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan dalam menjalankan fungsi pengawasan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah membutuhkan sumber daya manusia yang cakap, handal dan professional”;
3. “Adanya perbedaan pandangan dalam suatu penyampaian yang dilatarbelakangi kepentingan politik tertentu dalam mengkritisi kebijakan kepala daerah, hal ini sangat mempengaruhi kinerja dan kerjasama anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan. Akibat adanya perbedaan kepentingan politik inilah yang menyebabkan kinerja anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan dalam menjalankan fungsi pengawasan kurang optimal”. Peraturan perundang-undangan yang sering berubah dari pemerintah pusat sering menimbulkan kesulitan bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan. Hal ini mengakibatkan kebingungan dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan

sendiri dalam memberlakukan suatu kebijakan, karena belum ada petunjuk pelaksanaan serta petunjuk teknis dari pemerintah pusat mengenai suatu kebijakan yang dikeluarkan”.<sup>44</sup>

Berdasarkan hasil wawancara di atas, maka dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor yang menjadi kendala jalannya penggunaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan diantaranya ada dua faktor, yaitu faktor internal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sendiri dan faktor eksternal.

Faktor dari internal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan sendiri diantaranya adalah:

1. Kurangnya pemahaman para anggota dewan akan batasan-batasan dan ruang lingkup fungsi pengawasan;
  2. Ketidaksamaan persepsi diantara anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
  3. Sumber daya yang terbatas untuk menjalankan fungsi pengawasan; dan
- Faktor dari luar Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan sendiri

diantaranya adalah:

1. Tidak tersedianya jaringan pengawasan yang memadai;
  2. Peraturan perundang-undangan yang cenderung berubah-ubah; dan
  3. Lemahnya penegakan hukum.
1. Kurangnya pemahaman para anggota dewan akan batasan-batasan dan ruang lingkup fungsi pengawasan.

Kurangnya pemahaman tentang batasan dan ruang lingkup dalam pengawasan akan memunculkan keengganan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

---

<sup>44</sup> Hasil Wawancara dengan Dedek Sofian Marlissa, Staf Ahli Fraksi Gerindra Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan, 06 Maret 2017.

untuk melakukan pengawasan secara serius, sistematis dan kontinyu. Sementara rendahnya pemahaman tentang fungsi pengawasan di pihak eksekutif dapat memunculkan sikap selalu merasa terancam atas pengamatan, supervisi maupun evaluasi yang dilakukan oleh pihak legislatif.

## 2. Ketidaksamaan persepsi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Di dalam Negara demokrasi perbedaan pendapat adalah hal yang wajar terjadi. Namun hendaknya perbedaan pendapat tersebut seharusnya tidaklah mempengaruhi kekompakan dan keutuhan yang sudah terjalin, apabila kekompakan sudah terganggu maka akan sulit untuk dapat bekerja secara optimal.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang anggotanya berasal dari latar belakang politik yang berbeda-beda. Dengan perbedaan tersebut, selama ini dalam penyampaian sering terjadi perbedaan pendapat yang dilatarbelakangi kepentingan politik tertentu. Hal ini tentu saja dapat mempengaruhi kinerja anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan khususnya dalam bidang fungsi pengawasan.

## 3. Sumber daya yang terbatas untuk menjalankan fungsi pengawasan

Sumberdaya yang terbatas, lebih berkaitan pada rendahnya kualitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan rendahnya insentif yang dapat diperoleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan fungsi pengawasan. Rendahnya kualitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mendorong munculnya sikap *inferior* dikalangan legislatif terhadap pihak eksekutif atau Pemerintah Daerah, lebih mampu untuk merancang, menjalankan dan mengevaluasi sebuah kebijakan, program atau proyek dengan alasan

pengalaman atau memiliki kapasitas kemampuan teknis yang lebih baik dibandingkan dengan mereka.

4. Tidak tersedianya jaringan pengawasan yang memadai

Tidak tersedianya jaringan yang memadai membuat anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sering tidak mau mengambil resiko untuk melakukan pengawasan. Sebab mereka berpikir atau khawatir kegiatan pengawasan dapat membahayakan posisi mereka atau kelompok mereka dalam pemilihan umum pada periode mendatang. Kecenderungan seperti ini dapat memunculkan adanya *deal* politik yang saling menguntungkan antara pihak eksekutif dengan pihak legislatif. Pihak eksekutif akan merasa diuntungkan dan tak terganggu dengan pengawasan yang tidak serius. Sementara pihak legislatif biasanya akan merasa diuntungkan dengan berbagai dukungan ekonomi atau politik yang dapat mengamankan posisi mereka.

5. Peraturan perundang-undangan yang cenderung berubah-ubah

Pemberlakuan peraturan perundang-undangan yang sering berubah oleh pemerintah pusat menimbulkan kesulitan besar bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan dalam merumuskan kebijakan sebagai dasar hukum pelaksanaan undang-undang. Dampak lain yang terjadi yaitu kebimbangan dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk memberlakukan suatu kebijakan atas peraturan yang baru, karena belum ada petunjuk pelaksanaan maupun teknis dari peraturan yang baru dikeluarkan.

6. Lemahnya penegakan hukum

Penegakan hukum juga berkontribusi pada efektivitas fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selama penegakan hukum belum bisa diterapkan, fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan tidak akan berjalan dengan baik. Hal ini mendorong perlunya sebuah jaringan kerjasama pengawasan antara lembaga legislatif dengan lembaga peradilan dan lembaga-lembaga lainnya.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Hasil Wawancara dengan Dedek Sofian Marlissa, Staf Ahli Fraksi Gerindra Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan, 06 Maret 2017.

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

1. Mekanisme Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pemerintah daerah demi terwujudnya pemerintahan daerah yang lebih baik (*good local governance*), sudah tercantum dalam aturan yang telah dibuat secara internal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan, yaitu di Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan salah satunya mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah yang juga telah disepakati bersama dalam pelaksanaannya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan harus selalu mengontrol, apakah Peraturan Daerah tersebut dilaksanakan dengan baik oleh Pemerintah Daerah;
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan dalam melaksanakan fungsinya yang melekat pada lembaganya yaitu dalam hal ini fungsi pengawasan dalam jalannya pemerintahan daerah, salah satunya dengan meminta Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kota Medan. Dalam Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan dapat mengetahui apa-apa saja yang telah atau yang akan dilakukan oleh kepala daerah dalam satu tahun masa anggaran. Pembangunan mana saja yang sudah direalisasikan sesuai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; dan

3. Kendala yang terjadi di Dewan Perwakilan Rakyat Kota Medan diantaranya: (1) Kurangnya pemahaman para anggota dewan akan batasan-batasan dan ruang lingkup fungsi pengawasan, (2) Ketidaksamaan persepsi diantara anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (3) Sumber daya yang terbatas untuk menjalankan fungsi pengawasan, (4) Tidak tersedianya jaringan pengawasan yang memadai, (5) Peraturan perundang-undangan yang cenderung berubah-ubah, dan (6) Lemahnya penegakan hukum.

#### **B. Saran**

1. Hendaknya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan dalam menggunakan wewenangnya dalam hal ini pengawasan, khususnya mekanisme pengawasan terhadap pemerintah daerah, harus lebih intensif di galakan lagi karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan merupakan partner kepala daerah demi terwujudnya pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*). Pemerintahan dapat dikatakan baik jika Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan dan Kepala Daerah Kota Medan dapat bersinergi dengan baik untuk mencapai kesejahteraan rakyat;
2. Hendaknya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan lebih intens lagi karena, di zaman global ini peran aktif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan sangat dibutuhkan demi otonomi daerah yang lebih baik dan jangan perbedaan pandangan karena alasan politik menjadi alasan Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah Kota Medan tidak mau atau malas melaksanakan fungsi-fungsinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan

3. Hendaknya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan dalam menghadapi kendala dalam melaksanakan fungsi pengawasan untuk bekerja sama dengan baik antara Pemerintah Kota Medan dan unsur-unsur yang berada di bawahnya. Solusi selanjutnya walaupun terdapat perbedaan pendapat diantara para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tetapi kekompakan dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pemerintah daerah harus tetap terjaga karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan satu-satunya lembaga yang dapat mengawasi pemerintah daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Alwi Wahyudi. 2012. *Hukum Tata Negara Indonesia Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. 2014. *Pedoman Penulisan Skripsi*.
- I Gde Pantja Astawa. 2013. *Problematika Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*. Bandung: PT. Alumni.
- Imam Soebechi. 2012. *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- I Made Pasek Diantha. 2016. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Jimly Asshiddiqie. 2013. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Josef Mario Monteiro. 2016. *Pemahaman Dasan Hukum Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia.
- Novendri m. Nggilu. 2014. *Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi Yang Partisipatif dan Populis)*. Yogyakarta: UII Press.
- Ridwan HR. 2011. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso. 2009. *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. Bandung: Fokusmedia.
- Soerjono Soekanto. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.

### B. Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- , Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- , Undang-Undang 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

### **C. Karya Ilmiah**

Alfines Tunggal. *Peran DPRD Dalam Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Di Kabupaten Sleman*. Jurnal.

Ali Hanapiah Muhi. *Optimalisasi Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*. Makalah.

Budiyono. *Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintah Daerah Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance*. Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum. Volume 7 No. 1 Januari-April 2013.

Irsan, Meria Utama, dan Iza Rumesten RS. *Pengaturan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Implementasi Peraturan Daerah*. Hasil Penelitian dari Daftar Isian Pelaksana Anggaran (DIPA) Unsri No. 0700/023-04.2.16/2012 tanggal 9 Desember 2011.

M. Agus Santoso. *Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan*. Jurnal Hukum. No. 4 Vol. 18 Oktober 2011.

### **D. Hasil Wawancara**

Hasil Wawancara dengan Dedek Sofian Marlissa, Staf Ahli Fraksi Gerindra Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan, 06 Maret 2017.

### **E. Internet**

[https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan\\_Perwakilan\\_Rakyat\\_Daerah](https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat_Daerah).

M. Hamam al Mahmud “Sistem Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Dan APBD” melalui [www.mhamamalmahmud.blogspot.co.id](http://www.mhamamalmahmud.blogspot.co.id).