

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Negara Indonesia adalah Negara kesatuan berbentuk Republik. Negara Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi daerah. Karena itu, Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 dan perubahannya menyatakan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Dengan demikian, Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah.<sup>1</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten/Kota di Indonesia bersifat otonom (*locale rechtgemeenschappen*) yang pembentukannya ditetapkan berdasarkan undang-undang. Pada daerah-daerah dan kota yang bersifat otonom tersebut diadakan badan-badan perwakilan rakyat daerah seperti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (disingkat DPRD). Oleh karena itu, dalam

---

<sup>1</sup> Deddy Supriady dan Dadang Sohilin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, 2003 hlm 1

melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangan Pemerintah Daerah (disingkat Pemda) akan bersendi atas dasar permusyawaratan.<sup>2</sup>

Dalam menjalankan roda pemerintahan sehari-hari, pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Kepala Daerah. Dalam melaksanakan politik pemerintahannya Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Presiden, Menteri Dalam Negeri, namun dalam konsep demokrasi, pertanggungjawaban kinerja pemerintahan daerah tidak cukup hanya kepada Presiden tetapi pelaksanaan tugas Kepala Daerah juga bertanggung jawab kepada masyarakat melalui DPRD sebagai representatif rakyat.

Dalam negara demokrasi, keberadaan DPR dan DPRD atau lembaga legislatif adalah merupakan suatu keharusan.<sup>3</sup> Karena lembaga legislatif merupakan perwakilan rakyat dalam membuat peraturan perundang-undangan ataupun peraturan daerah yang akan diberlakukan bagi rakyat. perubahan undangundang tentang keparlemenan mungkin merupakan suatu “tradisi politik menuju demokrasi”<sup>3</sup> karena konstitusi negara modern membentuk organ-organ legislatif yang harus diterapkan oleh pengadilan atau organ pemerintah.<sup>4</sup>

Dengan paradigma seperti ini maka jalannya roda pemerintahan harus sesuai dengan keinginan atau aspirasi rakyat, sesuai Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 2 ayat (1) juga secara tegas

---

<sup>2</sup> S.H. Sarundjang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hal. 28.

<sup>3</sup> Sadu Wasistono & Ondo Riyani, *Etika hubungan Legislatif Eksekutif dalam pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Bandung : Penerbit Fokusmedia, Cet.ke-2, 2003), hlm 93.

<sup>4</sup> Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni*, (Bandung : Penerbit Nusamedia & Nuansa, Cet.Ke-2 2007), hlm.247

mengisyaratkan bahwa Indonesia mengakui kedaulatan rakyat.<sup>5</sup> Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota. Isi dari Pasal 2 ayat (1) tersebut adalah “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan kata lain, pemerintah yang berkuasa harus mendapatkan legitimasi atau pengakuan dari rakyat. Dalam sistem pemerintahan Indonesia, legitimasi rakyat tersebut diwakilkan kepada para wakil rakyat yang duduk di DPR RI pada tingkat pusat dan DPRD pada tingkat daerah.

Indonesia adalah negara kesatuan yang pemerintahannya tersusun dari dua tingkat yaitu pemerintah pusat dan daerah. Penggunaan asas desentralisasi membawa akibat terselenggaranya pemerintahan otonom dan tugas pembantuan di daerah yang bersifat otonom. Disamping penyelenggaraan pemerintah daerah yang bersifat otonom di daerah terdapat pilar pemerintah yang bersifat administratif. Dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan otonom dan penyelenggaraan pemerintahan administratif adalah Undang-Undang dasar 1945 Pasal 18 yang menyatakan: “Negara kesatuan republik indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan atas daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten/Kota, yang tiap-tiap daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-undang”

Dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan otonom dan penyelenggaraan pemerintahan administratif adalah Undang-Undang dasar 1945 Pasal 18 yang

---

<sup>5</sup> Moh. Mahfud MD, *Pergaulan politik dan hukum di Indonesia*, (Yogyakarta : Penerbit Gamamedia , Cet. Pertama, 1999), hlm.48

menyatakan: “Negara kesatuan republik indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan atas daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten/Kota, yang tiap-tiap daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-undang”

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 tahun 2004, adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Anggota DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang dasar tahun 1945 Bab VI Pasal 18 ayat 2 dan ayat 5. Dalam penjelasan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 bahwa antara Anggota DPRD dan pemerintah daerah mempunyai fungsi masing-masing, walaupun demikian bukan berarti bahwa Anggota DPRD dan Pemerintah Daerah berjalan sendiri-sendiri.

Sehubungan dengan posisi Anggota DPRD yang kuat karena berfungsi mengawasi jalannya pemerintahan. Tugas dan fungsi Anggota DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang mewadahi dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat, serta memperjuangkan tuntutan dan kepentingan masyarakat di daerah sehingga pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab dapat dilaksanakan sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang No. 27 tahun 2009 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD

DPRD adalah unsur pemerintah kota yang susunanya mencerminkan perwakilan seluruh rakyat daerah, bersama-sama kepala daerah menjalankan tugas dan fungsi pemerintah daerah di bidang legislatif. Dalam menjalankan tugas dan

fungsi DPRD secara rinci diatur dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah No. 09/ KEP DPRD/ Tahun 2004 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan sebagaimana tertera dalam Bab V, Pasal 30 yang menyatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan fungsi :

- a. Membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama.
- b. Menetapkan APBD bersama dengan kepala daerah.
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah, peraturan kepala daerah, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah.
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian.
- e. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
- f. Dalam fungsi pengawasan, anggota DPRD kota Medan dapat memainkan peran sebagai “public service watch”<sup>6</sup>
- g. Pengawasan pada hakekatnya melekat pada jabatan pimpinan sebagai pelaksana fungsi manajemen, disamping keharusan melaksanakan fungsi perencanaan dan pelaksanaan.

Oleh karena pelaksanaan pengawasan didalam administrasi atau manajemen Negara/pemerintah sangat luas, maka perlu dibedakan macam-macam pengawasan tersebut, yakni :

1. Pengawasan fungsional, yang dilakukan oleh aparatur yang ditugaskan melaksanakan pengawasan seperti BPKP, Irjenbang, Irjen Departemen dan aparat pengawasan fungsional lainnya dilembaga Pemerintahan Non Departemen atau Instansi Pemerintah lainnya.
2. Pengawasan Politik, yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
3. Pengawasan yang dilakukan oleh BPK sebagai pengawasan eksternal eksekutif.
4. Pengawasan sosial yang dilakukan oleh mass media, Ormas-ormas, individu dan anggota masyarakat pada umumnya.
5. Pengawasan melekat, yakni pengawasan yang dilaksanakan oleh atasan langsung terhadap bawahannya.<sup>6</sup>

Dalam perkembangan fungsi DPRD di Indonesia telah mengalami pasang surut seiring dengan dinamika ketatanegaraan. Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, DPRD merupakan bagian dari pemerintah daerah seperti yang diatur dalam Pasal 13. Hal ini dengan sendirinya memberikan arti DPRD menjadi

---

<sup>6</sup> H. Hadari Nawawi, *Pengawasan Melekat di lingkungan Aparatur Pemerintah* (Jakarta : Penerbit Erlangga, 1994), hlm.24

bawahan Kepala Daerah. Setelah bergulirnya reformasi di bidang hukum, maka Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, sudah dianggap tidak cocok lagi dengan situasi dan kondisi saat ini, yang diwarnai dengan tuntutan global, yang mendorong untuk terciptanya transparansi, akuntabilitas, dan peran serta masyarakat, sebagai wujud penghormatan terhadap hak-hak azasi manusia khususnya yang menyangkut tentang hak-hak sipil dan hak-hak politik warga Negara Sehingga terjadi perubahan yang drastis terhadap kewenangan dan fungsi DPRD. Seharusnya DPRD melakukan fungsi pengawasan dan penilaian atas pelaksanaan tugas otonomi daerah oleh Kepala Daerah

Berdasarkan fungsi legislasi, DPRD Kabupaten/Kota membentuk peraturan daerah bersama bupati/walikota. Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 236 ayat (2) Peraturan daerah dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah. sementara itu dalam Pasal 154 ayat (1) huruf a tugas dan wewenang DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota. Ini berarti bahwa DPRD mengawasi Produk hukum daerah yang yang telah disepati bersama dengan kepala daerah yang dijalankan oleh kepala daerah sebagai kepala pemerintahan di daerah kabupaten/kota.<sup>7</sup>

Kerangka dasar pengawasan oleh DPRD, walaupun Tata Tertib DPRD telah secara gamblang mengatur mekanisme pengawasan, hamper semua DPRD menyebutkan bahwa pengawasan seringkali masuk pada aspek yang sangat teknis.

---

<sup>7</sup> Agung Djojosoekarto, *Dinamika Dan Kapasitas DPRD Dalam Tata Pemerintahan Demokratis*, Konrad Adeneur Stiftung, Jakarta, 2004, hlm. 235.

Misalnya, DPRD melakukan pengawasan terhadap pembangunan gedung atau fasilitas infrastruktur lain. Pengawasan seperti ini telah menimbulkan hubungan yang kurang harmonis dengan Pemerintah Daerah

Pengawasan DPRD merupakan pengawasan politik yang tentunya pengawasan yang mewakili komunitas yang ada di dalam masyarakat, karena DPRD merupakan representatif dari masyarakat. Dalam fungsi pengawasan, DPRD dapat memainkan peranan sebagai *public services watch*. Berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis dan akuntabel, merupakan isu yang sangat penting dan strategis.

Kabupaten tapanuli utara sudah melakukan 5 kali (lima) pergantian pemerintah daerah maupun pergantian dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) memang belum terdapat anggota DPRD yang terjerat KKN namun, ada aparatur daerah yang terjerat korupsi, lalu bagaimana DPRD Tapanuli utara menyikapi hal tersebut?

Salah satu aparatur pemerintah daerah yang terjerat korupsi adalah kepala dinas pendidikan tapanuli utara, Penangkapan itu berawal dari laporan masyarakat bahwa Jamel selaku kepala dinas pendidikan melakukan pungli memanfaatkan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Dana BOS yang disetorkan ke masing-masing rekening kepala sekolah selanjutnya dicairkan dan disetorkan kepada dia selaku Kepala Disdik Taput.<sup>8</sup>, selain itu ada juga pemkab tapanuli

---

<sup>8</sup> <https://sumutpos.co/2017/07/04/jamel-divonis-14-bulan-penjara/>



utara yang terjerat kasus korupsi alat kesehatan dan ada juga pejabat yang terseret dalam kasus Patung Tuhan Yesus yang anggarannya bersumber dari APBD.

Dengan demikian penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk sebuah penulisan hukum dengan judul FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) TERHADAP KINERJA PEMERINTAHAN DAERAH DALAM MEWUJUDKAN APARATUR PEMERINTAHAN YANG BEBAS DARI KORUPSI KOLUSI DAN NEPOTISME (KKN) (STUDI DI KABUPATEN TAPANULI UTARA)

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Perumusan masalah digunakan untuk menegaskan masalah-masalah yang akan diteliti, sehingga akan lebih memudahkan dalam penelitian yang dilakukan dan akan sesuai sasaran yang diharapkan.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka Penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap kinerja Pemerintah daerah dalam mewujudkan pemerintah yang bebas dari KKN di kabupaten Tapanuli Utara ?
2. Hambatan-hambatan yang dihadapi DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah dalam

mewujudkan pemerintah yang bebas dari KKN di kabupaten Tapanuli Utara?

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap kinerja Pemerintah daerah dalam mewujudkan pemerintah yang bebas dari KKN di kabupaten Tapanuli Utara.

Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang dihadapi DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah dalam mewujudkan pemerintah yang bebas dari KKN di kabupaten Tapanuli Utara.

### **D. MANFAAT PENELITIAN**

Adapun manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai :

1. Manfaat Teoritis
  - a. Sebagai penambah wawasan bagi penulis dan hasil dari penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan pemikirannya dan dapat menjadi sumbangan wawasan dan ilmu pengetahuan bagi pembaca yang terhormat di bidang hukum khususnya Hukum Tata Negara
  - b. Menambah bahan pustaka di perpustakaan umum Universitas HKBP Nommesen
2. Manfaat Praktis

Hasil penulisan ini diharapkan mampu membantu dan memberikan tambahan pengetahuan bagi para pihak yang terkait dengan masalah yang diatas

### 3. Manfaat bagi diri sendiri

Adapun manfaat penelitian ini bagi penulis sendiri, sebagai cara untuk mendapatkan pengetahuan baru supaya pengetahuan dari penelitian tersebut dapat diketahui oleh orang lain dan penelitian ini sebagai salah satu syarat kelulusan yang diberikan oleh kampus Universitas HKBP Nomensen. Supaya penulis dapat menyelesaikan syarat tersebut dan mendapatkan gelar S1 Hukum (Sarjana Hukum).

## **BAB II TINJUAN**

### **PUSTAKA**

#### **1. Tinjauan Umum Hukum Tata Negara**

Kekuasaan suatu negara beserta aspek-aspek yang tertuang dan berkaitan dengan organisasi negara membutuhkan suatu aturan yang mengatur organisasi kekuasaan negara tersebut, pengaturan itulah yang dikatakan sebagai hukum tata negara.

Di Belanda umumnya memakai istilah istilah “staatsrech” istilah tersebut dibagi menjadi dua bagian yang dikenal dengan staatsrech in ruimere zin (dalam arti sempit) dan staatsrech In engere zin (dalam arti luas). Staatsrech in ruimere zin hanya diartikan sebagai Hukum Negara. Sedangkan staatsrech in engere zin adalah hukum yang membedakan Hukum Tata Negara dari Hukum Administrasi Negara, Hukum Tata Usaha Negara atau Hukum Tata Pemerintah. Berikut Definisi Hukum Tata Negara Menurut Para Ahli :

#### **Van der Pot**

Hukum tata negara merupakan serangkaian peraturan yang digunakan untuk menentukan badan mana saja yang digunakan dan diperlukan, kewenangan masing-masing badan, hubungan anatara badan satu dengan badan yang lain, serta hubungan dengan individu-individu didalam suatu negara.

### **Van Vollen Hoven**

Hukum tata negara merupakan hukum yang mengatur individu-individu yang terikat dengan hukum, serta hukum yang menentukan sistematika penyusunan wewenang suatu badan-badan tersebut

### **Prof. Kusumadi Pudjosewojo, S.H.**

Dalam bukunya Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia menyebutkan bahwa: "Hukum Tata Negara ialah hukum yang mengatur tata negara (kesatuan atau federal), dan bentuk pemerintahan (kerajaan atau republik), yang menunjukkan masyarakat-masyarakat hukum yang atasan maupun yang bawahan, beserta tingkatan-tingkatan (*hierarchie*), yang selanjutnya menegaskan wilayah dan lingkungan rakyat dari masyarakat hukum itu dan akhirnya menunjukkan perlengkapan dari masyarakat hukum itu sendiri.

Setelah mengetahui pengertian dari hukum tata negara, sekarang akan membahas tentang hal yang menyebabkan hukum tata negara tersebut ada yang sering disebut dengan sumber hukum tata negara. sumber hukum adalah segala apa yang menimbulkan aturan-aturan yang mempunyai kekuatan yang bersifat memaksa, yaitu aturan yang kalau dilanggar mengakibatkan sanksi yang tegas dan nyata. Secara umum, sumber hukum tata negara adalah sumber materiil, sumber formil, konvensi, dan traktat. Sedangkan di Indonesia memiliki sumber hukum yang akan dijabarkan lebih spesifik dalam uraian berikut ini :

### **Sumber Materiil**

Pancasila merupakan sumber hukum materiil bagi semua hukum yang ada di Indonesia. Begitu juga dengan sumber hukum tata negara Indonesia. Nilai-nilai Pancasila Menjadi Inspirasi sekaligus Bahan (Materi) dalam Menyusun Semua Peraturan Hukum Tatanegara. Pancasila sekaligus sebagai Alat Penguji Setiap Peraturan Hukum Tatanegara yang Berlaku, Apakah Bertentangan atau Tidak dengan Nilai-nilai Pancasila seperti yang tercantum dalam ketetapan MPR No. III/2000 Pasal 1, 2, 3, Serta UU. No. 12 Tahun 2012 Pasal 2.

### **Sumber Formil**

Sumber Formil hukum di Indonesia adalah UUD 1945. UUD 1945 Sebagai Hukum Dasar Tertulis Merupakan Bentuk Peraturan Perundang-undangan Tertinggi yang Menjadi Dasar dan Sumber (Formil) Bagi Semua Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur Ketatanegaraan Indonesia seperti yang tercantum dalam Ketetapan MPR No. III/2000 Pasal 3, Serta UU. No. 12 Tahun 2011 Pasal 3.

### **Konvensi**

Setelah sumber hukum formil dan materiil dari hukum tata negara Indonesia. Di Indonesia hukum tata negara juga bersumber dari konvensi. Konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan merupakan sumber dari hukum tata negara Indonesia. Kebiasaan dalam Praktek Ketatanegaraan yang Dilakukan Berulang-ulang, sehingga Mempunyai Kekuatan yang Sama dengan Undang-undang. Karena Diterima dan Dijalankan, Tidak Jarang Dapat Menggeser Peraturan Hukum Tertulis.

## **Traktat**

Yang terakhir menjadi sumber dari hukum tata negara adalah traktat atau perjanjian internasional. Perjanjian Internasional (Bilateral Maupun Multilateral) yang Terkait dengan Hukum Tatanegara Suatu Negara. Perjanjian Internasional (Bilateral Maupun Multilateral) yang Terkait dengan Hukum Tatanegara Indonesia.

### **A. Tinjauan Teoritis Pemerintahan Daerah**

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan demi untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi.<sup>9</sup> Maka berbagai kebijakan strategis telah ditetapkan diantaranya adalah pelaksanaan Otonomi Daerah. Pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terjadi pergeseran yang cukup signifikan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, salah satunya berkaitan dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah.<sup>10</sup>

Bagi Indonesia bentuk negara yang telah disepakati adalah negara kesatuan Republik Indonesia, dan dalam rangka pembagian kekuasaan negara (secara vertikal) dibentuk daerah-daerah yang bersifat otonom dengan bentuk dan susunan

---

<sup>9</sup> Lihat Penjelasan Umum UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>10</sup> Janpatar Simamora, *Pasang Surut Model Demokrasi Lokal dan Implikasinya Terhadap Efektifitas Pemerintahan di Daerah*, Jurnal Ilmu Administrasi STIA Lembaga Administrasi Negara Bandung, Volume IX Nomor 2, Agustus 2012, hlm. 245.

pemerintahannya yang diatur kemudian dalam Undang-Undang. Pembagian urusan pemerintahan tersebut di dasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat beberapa berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan Pemerintah, urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan Negara secara keseluruhan.<sup>11</sup>

Dengan demikian terdapat Pemerintah Pusat disatu sisi, dan Pemerintah Daerah di sisi yang lain yang hubungan diantaranya keduanya dibingkai dalam sistem negara kesatuan. Dalam hubungan inilah Pemerintah perlu melaksanakan pembagian kekuasaan kepada Pemerintah Daerah yang dikenal dengan istilah Desentralisasi.<sup>12</sup>

Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>13</sup> Secara teoritik, kemampuan Pemerintah antara lain yang terbentuk melalui penerapan asas desentralisasi, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari tingkat atas organisasi kepada tingkat bawahnya secara hirarkis.

Menurut Janpatar Simamora, seyogianya kekuasaan negara dijalankan secara distributif demi menghindari penumpukan kekuasaan.<sup>14</sup> Ada beberapa

---

<sup>11</sup> I Widarta, *Cara Mudah Memahami Undang- Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah*, Bantul, Pondok Edukasi, 2005, hlm 16-17.

<sup>12</sup> Bambang, Yudoyono, *Otonomi Daerah: desentralisasi dan pengembangan SDM aparatur pemda dan anggota DPRD*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2001, hlm 20.

<sup>13</sup> Lihat Pasal 8 UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>14</sup> Janpatar Simamora, *Eksistensi Pemilukada dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Demokratis*, Jurnal Mimbar Hukum FH Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Volume 23 Nomor 1 Februari 2011, hlm. 225.



alasan mengapa pemerintah perlu melaksanakan desentralisasi kekuasaan kepada Pemerintah Daerah. Alasan-alasan ini di dasarkan pada kondisi ideal yang diinginkan, sekaligus memberikan landasan filosofis bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai sistem pemerintahan yang dianut oleh Negara. Mengenai alasan-alasan ini, maka dapat disimpulkan :

Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan (game teori), desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.

Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.

Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh Pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada daerah.

Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukan kepada kekhususan sesuatu daerah seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.

Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi desentralisasi diperlukan karena Pemerintah Daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Bentuk negara kesatuan yang mengambil sistem pemerintahan desentralisasi memiliki karakteristik :

Terjadi transfer kewenangan (otoritas) pusat kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan aspirasi daerah dan masyarakat di daerah;

Sistem lebih demokratis karena lebih mengikutsertakan rakyat dalam pengambilan keputusan;

Implementasi sistem pemerintahan desentralisasi adalah terbentuknya daerah otonomi seperti kabupaten atau kota;

Memberi keleluasaan dan otonom kepala daerah tidak akan menerunkan derajat/wibawa pemerintah pusat, bahkan sebaliknya akan menimbulkan respek daerah kepada pemerintah pusat sehingga memperkuat pelaksanaan pemerintahan.

Selanjutnya sebagai pelaksanaan atas ketentuan pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diundangkanlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah berfokus pada pengaturan tentang susunan pemerintahan Daerah yang demokratis. Di dalam undang-undang ini

diatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah Kabupaten dan kota dan kemudian Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau desa,<sup>15</sup> dan atas pembagian daerah-daerah otonom tersebut maka diperlukan adanya organisasi atau lembaga pada pemerintahan Daerah yang bertanggungjawab kepada kepala daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah yaitu Perangkat Daerah.

**B. Fungsi Pengawasan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) berdasarkan Undang-Undang No.23 Tahun 2014**

Terkait Fungsi Pengawasan secara jelas dalam ketentuan pasal 153 Undang-Undang No.23 Tahun 2014 disebutkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRD kabupaten/kota meliputi :

Pelaksanaan peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota

Pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota ;dan

Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh badan pemeriksaan keuangan.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Lihat Pasal 2 Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

<sup>16</sup> <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5c77327e4d658/fungsi-pengawasan-oleh-dprd-kabupaten-kota/>

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 208 Ayat (1) menyatakan “Kepala daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dibantu oleh Perangkat Daerah”.<sup>17</sup> Dari ketentuan pasal tersebut diatas, DPRD mempunyai Fungsi salah satunya adalah Pengawasan. Dalam hal pengawasan, DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh badan pemeriksaan keuangan

Kegiatan pengawasan bukanlah tujuan dari suatu kegiatan pemerintah, akan tetapi sebagai salah satu sarana untuk menjamin tercapainya tujuan pelaksanaan suatu perbuatan atau kegiatan. Dalam hubungan tata Negara dan hukum pemerintahan berarti untuk menjamin segala sikap tindak lembaga-lembaga kenegaraan dan lembaga-lembaga pemerintahan (Badan Dan pejabat Tata Usaha Negara) berjalan sesuai dengan hukum yang berlaku.

Pengawasan terhadap APBD akan efektif jika seluruh anggota DPRD betul-betul menempatkan diri sebagai pengawas sesuai dengan fungsi DPRD. Fungsi Pengawasan APBD oleh DPRD akan semakin efektif jika masyarakat member dukungan dalam hal informasi dan data penyimpangan pelaksanaan APBD dilapangan. Berbagai kasus yang terjadi dilingkungan DPRD belakangan ini mengindikasikan bahwa kredibilitas DPRD sebagai lembaga pengawasan politik diragukan, salah satu penyebab utamanya adalah bahwa banyak kelompok dalam

---

<sup>17</sup> Lihat pasal 208 ayat (1) undang0undang no.23 Tahun 2014

DPRD itu sendiri belum mampu melaksanakan tata pemerintahan yang baik dan demokratis.

Dilihat dari sifatnya pengawasan ada yang bersifat preventif dan yang bersifat represif<sup>18</sup> Pengawasan yang bersifat preventif adalah pengawasan yang ditujukan untuk mencegah terjadinya perbuatan atau sikap tindak pemerintah yang melanggar hukum , baik hukum tertulis maupun tidak tertulis.

Sedangkan pengawasan yang bersifat represif adalah pengawasan yang dilakukan untuk menindak perbuatan pemerintah yang sudah dilakukan dengan cara melanggar hukum.pengawasan represif ini pada dasarnya adalah suatu tindakan penegakan hukum.

Fungsi Pengawasan DPRD seharusnya memberikan suatu tujuan tercapainya pemerintahan yang baik dan berjalan sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai, DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasannya jika ada suatu peraturan kepala daerah yang bertentangan dengan PERDA.

Berdasarkan Pasal 96 Undang-undang No.23 Tahun 2014 menyatakan bahwa DPRD provinsi mempunyai fungsi:

- a. Pembentukan PERDA provinsi
- b. anggaran
- c. pengawasan

---

<sup>18</sup> Galang asmara, *ombudsman Nasional dalam system Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2005, hal 125-126

Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat Daerah provinsi. dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD provinsi menjaring aspirasi masyarakat berdasarkan pasal tersebut.<sup>19</sup>

DPRD dalam menjalankan ketiga fungsi yaitu pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, DPRD menjaring semua aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Karena Anggota DPRD adalah representasi rakyat yang ada di daerahnya. Kemudian lebih lanjut pasal 100 menyatakan bahwa

Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam pasal 96 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap :

- a. Pelaksanaan Perda Provinsi dan peraturan gubernur;
- b. pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan Daerah Provinsi ; dan
- c. pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh badan pemeriksaan keuangan.

Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan adalah badan pemeriksaan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c. DPRD provinsi berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh badan pemeriksaan keuangan. DPRD provinsi melakukan pembahasan terhadap laporan hasil pemeriksaan laporan

---

<sup>19</sup> Lihat pasal 96 Undang-Undang No.23 Tahun 2014

keuangan sebagaimana dimaksud ayat (2). DPRD provinsi dapat meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan kepada badan pemeriksaan keuangan.<sup>20</sup>

Untuk mendukung tugas dan Fungsinya DPRD mempunyai hak, diatur dalam pasal 106 menyatakan bahwa :

DPRD provinsi mempunyai hak

- a. interpelasi
- b. angket
- c. menyatakan pendapat

Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPRD Provinsi untuk meminta keterangan kepada gubernur mengenai kebijakan pemerintah daerah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPRD Provinsi untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, Daerah dan Negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

---

<sup>20</sup> Lihat pasal 100 Undang-undang No.23 Tahun 2014

Hak menyatakan Pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah hak DPRD provinsi untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan gubernur atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di Daerah provinsi disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.<sup>21</sup>

### **C. Tinjauan Umum Tentang Aparatur Pemerintahan**

Pegawai Negeri merupakan unsur aparatur Negara. Berdasarkan ketentuan dalam Undang-undang 1945, yang dimaksud dengan aparatur Negara adalah alat-alat perlengkapan Negara yang meliputi aparatur legislative, aparatur eksekutif, aparatur yudikatif, aparatur konsulatif, dan aparatur pemeriksaan Pegawai Negeri terdapat pada setiap aparatur Negara tersebut. Oleh karena itu tepat sekali bila dikatakan Pegawai Negeri diantara unsur-unsur aparatur Negara lainnya.

Pengertian Pegawai Negeri menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang pokok-pokok Kepegawaian pasal 1 ayat 1, adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau diserahi tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku

Adapun jenis-jenis pegawai Negeri dalam undang-undnag Nomor 5 Tahun 2014, pasal 2 yaitu :

---

<sup>21</sup> Lihat pasal 106 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014



Pegawai Negeri Terdiri atas:

- a. Pegawai Negeri Sipil
- b. Anggota Tentara Nasional
- c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a, terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil Pusat ; danb
- b. Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Disamping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) pejabat yang berwenang dapat menangkat pegawai tetap.<sup>22</sup> Di dalam pemerintahan Daerah kita dapatkan banyak jabatan-jabatan (ambtenaar jabatan). Yang dimaksud dengan jabatan atau ambtenaar pejabat di sini ialah suatu lingkungan pekerjaan yang ditugaskan untuk waktu lama kepada pejabat atau pemangku jabatan itu.. Berdasarkan ketentuan Pasal 209 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Perangkat Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas:

- a. Sekretariat Daerah;
- b. Sekretariat DPRD;
- c. Inspektorat;

---

<sup>22</sup> Lihat Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 pasal 2

d. Dinas;

e. Badan; dan

f. Kecamatan.

#### Sekretariat Daerah

Sekretariat Daerah dipimpin oleh sekretaris Daerah sebagaimana dimaksud mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan administratif. Dalam pelaksanaan tugasnya, sekretaris Daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah. Apabila sekretaris Daerah kabupaten/kota berhalangan melaksanakan tugasnya, tugas sekretaris Daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh penjabat yang ditunjuk oleh bupati/wali kota atas persetujuan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Masa jabatan penjabat sekretaris Daerah sebagaimana dimaksud paling lama 6 (enam) bulan dalam hal sekretaris Daerah tidak bisa melaksanakan tugas atau paling lama 3 (tiga) bulan dalam hal terjadi kekosongan sekretaris Daerah. Persetujuan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dilakukan sesuai dengan persyaratan kepegawaian berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai penjabat sekretaris Daerah diatur dalam Peraturan Presiden.

#### Sekretariat DPRD

Sekretariat DPRD dipimpin oleh sekretaris DPRD. Sekretaris DPRD mempunyai tugas:

- a. menyelenggarakan administrasi kesekretariatan;
- b. menyelenggarakan administrasi keuangan;
- c. mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD; dan
- d. menyediakan dan mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kebutuhan.

Sekretaris DPRD dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris Daerah.

#### 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 bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris Daerah.

#### . Dinas

Dinas dipimpin oleh seorang Kepala. Kepala Dinas sebagaimana dimaksud mempunyai tugas membantu Kepala Daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Kepala

Dinas dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui sekretaris Daerah. Dinas dibentuk untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Dinas diklasifikasikan atas:

Dinas tipe A yang dibentuk untuk mewadahi Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dengan beban kerja yang besar;

Dinas tipe B yang dibentuk untuk mewadahi Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dengan beban kerja yang sedang; dan

Dinas tipe C yang dibentuk untuk mewadahi Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dengan beban kerja yang kecil.

Penentuan beban kerja didasarkan pada jumlah penduduk, luas wilayah, besaran masing-masing Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, dan kemampuan keuangan Daerah untuk Urusan Pemerintahan Wajib dan berdasarkan potensi, proyeksi penyerapan tenaga kerja, dan pemanfaatan lahan untuk Urusan Pemerintahan Pilihan.

#### . Badan

Badan dibentuk untuk melaksanakan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah meliputi:

- Perencanaan;
- Keuangan;
- Kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan;
- Penelitian dan pengembangan; dan

Fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Badan sebagaimana dimaksud diklasifikasikan atas:

- Badan tipe A yang dibentuk untuk mewadahi pelaksanaan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan dengan beban kerja yang besar;
- Badan tipe B yang dibentuk untuk mewadahi pelaksanaan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan dengan beban kerja yang sedang; dan
- Badan tipe C yang dibentuk untuk mewadahi pelaksanaan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan dengan beban kerja yang kecil.

Penentuan beban kerja badan sebagaimana dimaksud didasarkan pada jumlah penduduk, luas wilayah, kemampuan keuangan Daerah, dan cakupan tugas. Badan dipimpin oleh seorang kepala. Kepala badan mempunyai tugas membantu kepala Daerah melaksanakan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Kepala badan dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada kepala Daerah melalui sekretaris Daerah

#### . Kecamatan

Kecamatan dipimpin oleh seorang Kepala Kecamatan yang disebut camat yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah. Pembentukan kecamatan sebagaimana dimaksud harus memenuhi persyaratan dasar, persyaratan teknis dan persyaratan administratif.

Persyaratan dasar meliputi:

- Jumlah penduduk minimal;
- Luas wilayah minimal;
- Jumlah minimal Desa/kelurahan yang menjadi cakupan; dan
- Usia minimal Kecamatan
- Persyaratan teknis sebagaimana dimaksud meliputi:
- Kemampuan keuangan Daerah;
- Sarana dan prasarana pemerintahan; dan

Persyaratan teknis lainnya yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Persyaratan administratif sebagaimana dimaksud meliputi:

- I. Kesepakatan musyawarah Desa dan/atau keputusan forum komunikasi kelurahan atau nama lain di Kecamatan Induk; dan
- II. Kesepakatan musyawarah Desa dan/atau keputusan forum komunikasi kelurahan atau nama lain di wilayah Kecamatan yang akan dibentuk.

Kecamatan diklasifikasikan atas:

Kecamatan tipe A yang dibentuk untuk kecamatan dengan beban kerja yang besar; dan

Kecamatan tipe B yang dibentuk untuk Kecamatan dengan beban tipe kerja yang kecil.

Penentuan beban kerja sebagaimana dimaksud di dasarkan pada jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah Desa/kelurahan.

#### **D. Tinjauan Umum Korupsi, Kolusi, Nepotisme (KKN)**

Dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme telah dijelaskan mengenai pengertian KKN.

Dikutip dari situs resmi komisi pemberantasan korupsi (KKN) RI, berikut ini Pengertian KKN :

- Korupsi adalah Tindakan pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tindak pidana korupsi
- Kolusi adalah pemufakatan atau kerja sama melawan hukum antar-penyelenggara Negara dan pihak lain yang merugikan orang lain, masyarakat dan atau Negara
- Nepotisme adalah setiap perbuatan penyelenggara Negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan atau kroninya diatas kepentingan Masyarakat , bangsa , dan Negara.

Pencegahan KKN di Indonesia pemerintah Indonesia mengeluarkan landasan hukum yaitu Undang-Undang RI Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme

Dalam Pasal 5 UU No.28 Tahun 1999, penyelenggara Negara dituntut menjalankan tugas dan fungsinya secara sungguh-sungguh, penuh rasa tanggung jawab, secara efektif, efisien, bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Praktik KKN tidak hanya mungkin dilakukan antar-penyelenggara Negara tetapi juga antara penyelenggara Negara dan pihak lain seperti keluarga, para pengusaha dan lainnya.

Adanya UU No.28 Tahun 1999 dimaksudkan sebagai upaya mencegah para penyelenggara Negara dan pihak lain melakukan praktik KKN. Maka sasaran pokok UU tersebut adalah para penyelenggara Negara, meliputi :

1. Pejabat Negara pada lembaga tertinggi Negara
2. pejabat Negara pada lembaga tinggi Negara
3. Menteri
4. Gubernur
5. Hakim di semua tingkatan peradilan
6. Pejabat Negara yang lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
7. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis terkait penyelenggara Negara.

Untuk mewujudkan penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas KKN, dalam UU No.28 Tahun 1999 ditetapkan 7 asas umum penyelenggaraan Negara meliputi :

1. Asas Kepastian Hukum
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara
3. Asas Kepentingan Umum



4. Asas Keterbukaan
5. Asas Proporsionalitas
6. Asas Profesionalitas
7. Asas Akuntabilitas

Adanya sanksi sebagai jaminan atas ditaatinya ketentuan tentang asas-asas umum penyelenggaraan Negara, hak dan kewajiban penyelenggaraan dan ketentuan lainnya. Sehingga dapat diharapkan memperkuat norma kelembagaan, moralitas individu dan social.

UU No.28 Tahun 1999 mengatur sanksi penyelenggara Negara yang melanggar ketentuan. Jenis sanksi yang berlaku ada tiga jenis yaitu:

1. sanksi administrative
2. sanksi pidana
3. sanksi perdana

Berikut ini sanksi dan denda yang akan dikenakan pada pelaku KKN, yaitu :

### **SANKSI PELAKU KORUPSI**

Pembahasan mengenai pemberantasan tindak pidana korupsi (tipikor) berdasarkan UU No.31 Tahun 1999 yang disahkan dan di undangkan pada 16 agustus 1999 dijakarta oleh presiden ke 3 RI Bacharuddin Jusuf Habibie .

Dalam pasal 2 UU No.31 Tahun 1999 disebutkan orang secara hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain yang suatu korporasi dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara, akan mendapatkan sanksi berupa :

1. Pidana penjara seumur hidup atau minimal 4 tahun dan maksimal 20 tahun
2. Denda minimal Rp.200 juta dan maksimal Rp.1 Miliar

#### **SANKSI PELAKU KOLUSI**

Menurut pasal 21 UU No.28 Tahun 1999, setiap penyelenggara yang melakukan kolusi akan dikenai sanksi berupa :

1. pidana penjara minimal 12 tahun
2. Denda minimal Rp.200 juta dan maksimal Rp 1 miliar

#### **SANKSI PELAKU NEPOTISME**

Menurut pasal 22 UU No.28 Tahun 1999, setiap penyelenggara Negara yang melakukan nepotisme akan mendapatkan sanksi berupa :

1. pidana penjara minimal 2 tahun dan maksimal 2 tahun
2. Denda minimal Rp.200 juta dan maksimal Rp. 1 miliar.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Lihat pasal 21 UU No. 28 tahun 1999

Menurut pasal 8 UU No.28 Tahun 1999 , peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan Negara adalah menggunakan hak dan tanggung jawab untuk ikut mewujudkan penyelenggaraan Negara yang bersih.

Berikut ini peran serta masyarakat untuk mencegah KKN sesuai pasal 9 UU No.28 Tahun 1999 tersebut :

- Hak mencari, memperoleh dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan Negara
- Hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari penyelenggaraan Negara
- Hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab terhadap kebijakan penyelenggara Negara
- Hak memperoleh perlindungan hukum.

#### **E. Tinjauan Umum Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintahan Secara Umum Dan Secara Khusus Di Tapanuli Utara**

##### **1. Sejarah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

Dari segi ketatanegaraan masalah pemerintah daerah merupakan salah satu aspek yang sangat struktural sesuai dengan pandangan bahwa negara adalah satu organisasi atau satu sistem. Pembagian negara dalam beberapa daerah provinsi dan kemudian dibagi menjadi kota dan kabupaten dimaksudkan demi memudahkan pelayanan masyarakat dan mewujudkan jaringan pemerintahan yang teratur dan sistematis. Aturan permainan antara pemerintah pusat dan daerah diatur dalam Undang-undang sesuai dengan jiwa dan batasan yang tercantum

dalam UUD 1945. Negara Indonesia adalah negara kesatuan. Gagasan ini dapat dilihat dari pembukaan UUD 1945 serta dalam setiap peraturan yang mengatur hubungan pusat dan daerah. Jadi negara mengatasi segala paham perseorangan dengan artian lain meliputi segenap tanah air indonesia seluruhnya. Dalam penjelasan UUD 1945 dapat dilihat patokan dan pedoman yang terperinci mengenai negara indonesia yakni:

1. Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidstaat*, maka Indonesia tidak akan memiliki daerah didalam lingkungannya yang bersifat *swat juga*. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah propinsi akan dibagi kedalam daerah yang lebih kecil. Daerah - daerah itu bersifat *otonom streek and local recthgemeenshapeen* atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-undang di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah oleh karena di daerah pun pemerintah akan bersendikan atas dasar permusyawaratan.

2. Dalam wilayah Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 *zeljbesturende landschappen dan volksgemeenschappen*, seperti desa di jawa dan bali, nagari di minangkabau, dusun dan ,marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan yang asli dan karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Kesatuan Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengikuti hak-hak asal usul daerah tersebut.

Dari isi penjelasan UUD 1945 yang menjadi landasan hukum pembentukan daerah yang akan diatur oleh Undang-undang bahwa daerah-daerah yang dimaksud akan bersifat otonom dan akan memiliki badan perwakilan daerah, serta pemerintahan di daerah pun bersendikan atas asas permusyawaratan, dengan kata lain salah satu unsur penting yang harus ada dalam pemerintahan daerah adalah badan perwakilan yang selanjutnya berkembang menjadi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

## **2. Istilah dan Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah sebuah lembaga perwakilan rakyat di daerah yang terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum atau pemilu yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum. DPRD berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Penyelenggara pemerintahan daerah terdiri atas pemerintah daerah dan DPRD. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah sebuah lembaga perwakilan rakyat di daerah yang terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum atau pemilu yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum. DPRD berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan

daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Penyelenggara pemerintahan daerah terdiri atas pemerintah daerah dan DPRD. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Pemerintahan daerah mencakup (a) pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi; dan (b) pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota.

Pemerintah daerah tersebut terdiri atas kepala daerah dan perangkat daerah. Telah dikemukakan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah menempatkan DPRD sebagai institusi yang sejajar dengan pemerintah daerah. Dalam kedudukan yang sejajar itu, DPRD bersama-sama dengan Kepala Daerah melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang meliputi segala urusan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

### **3. Fungsi dan Tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

Esensi Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia 1945 beserta penjelasan pasal tersebut, diamanatkan bahwa daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan Badan Perwakilan Rakyat Daerah, karena di daerah pun pemerintahan akan

bersendi atas dasar permusyawaratan. Arti penting dari badan perwakilan adalah menjadi atribut demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Atas dasar prinsip normatif demikian dalam praktik kehidupan demokrasi sebagai DPRD memiliki posisi sentral yang biasanya tercermin dalam doktrin kedaulatan rakyat. Hal ini didasarkan pada suatu pandangan bahwa DPRD yang dapat mewakili rakyat dan memiliki kompetensi untuk memenuhi kehendak rakyat<sup>24</sup>

Perwujudan dari fungsi DPRD, seperti hak anggaran, hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan, hak prakarsa, hak penyelidikan menjadi modal besar dalam menghadapi kekuasaan pemerintah daerah. Dalam tatanan tersebut kekuasaan DPRD menjadi lemah dibandingkan kekuasaan pemerintah daerah. Kekuasaan DPRD dan kekuasaan pemerintah daerah terjadi ketidakseimbangan antar kekuasaan. Oleh karena itu dibutuhkan mekanisme checks and balances antara kedua kekuasaan tersebut dan hanya bisa dihindari apabila terdapat pengawasan dan kontrol, dalam rangka terwujudnya pelaksanaan pemerintahan daerah yang bersih. Pada sisi lain, sesungguhnya DPRD lebih berfungsi sebagai lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintah daerah daripada sebagai lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya. Namun, dalam kenyataan sehari-hari, DPRD itu biasa disebut sebagai lembaga legislatif. DPRD, baik di daerah provinsi maupun kabupaten/kota, berhak mengajukan rancangan peraturan daerah (Raperda) kepada Gubernur. Namun, hak inisiatif ini sebenarnya tidaklah menyebabkan posisi DPRD menjadi pemegang kekuasaan legislatif yang

---

<sup>24</sup> Siswanto sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, cet IV, (Jakarta:Sinar Grafika, 2012), hal 65

utama. Pemegang kekuasaan utama di bidang ini tetap ada di tangan pemerintah, dalam hal ini Gubernur atau Bupati/Walikota<sup>25</sup>

Sebagaimana telah dikemukakan, sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD memiliki fungsi-fungsi dalam rangka mengawal berjalannya pemerintahan daerah. Fungsi tersebut mencakup fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Sebenarnya, lebih tepat apa yang diatur dalam Pasal 149 (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 mengisyaratkan bahwa DPRD sebenarnya tidak hanya menjalankan fungsi-fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, melainkan juga fungsi representasi. Fungsi-fungsi tersebut dimiliki dan dijalankan oleh DPRD dalam kerangka mengemban amanat rakyat di propinsi dan kabupaten/kota. Dapat dijelaskan bahwa fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah

Sementara itu tugas dan wewenang DPRD, yaitu:

- 1) Membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur;
- 2) Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur;
- 3) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi;
- 4) Memilih gubernur;

---

<sup>25</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal 297.



- 5) Mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- 6) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah provinsi;
- 7) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi;
- 8) Meminta laporan keterangan pertanggung jawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi;
- 9) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah provinsi; dan
- 10) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan<sup>26</sup>

#### **4. Dasar Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

DPRD telah dijelaskan dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 ini mengatur secara komprehensif tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD untuk mewujudkan lembaga permusyawaratan/perwakilan yang lebih mampu mengimplementasikan nilai-nilai demokrasi dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan perkembangan kehidupan berbangsa dan

---

<sup>26</sup> Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014, Pasal 101.

bernegara. Hadirnya DPRD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia diatur dalam Pasal 18 Ayat(3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa: Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

DPRD memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Anggota DPRD memiliki hak mengajukan rancangan peraturan daerah, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, mengikuti orientasi dan pendalaman tugas, protokoler, serta keuangan dan administratif.

DPRD berhak meminta pejabat negara tingkat daerah, pejabat pemerintah daerah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan. Jika permintaan ini tidak dipatuhi, maka dapat dikenakan panggilan. Jika panggilan paksa ini tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama 15 hari (sesuai dengan peraturan perundang-undangan nomor 22 tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD pada pasal 66 untuk DPRD provinsi dan pasal 82 untuk DPRD kota).

## **5. Struktur Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

### **Tapanuli Utara**

DPRD Tapanuli Utara memiliki 35 anggota yang tersebar di 9 partai politik, dengan perolehan suara mayoritas diraih oleh Partai Demokrasi\_Indonesia Perjuangan (Pdip)

### **PIMPINAN DEWAN**

Organisasi merupakan hal yang sangat penting dan sangat berperan dalam rangka kelancaran proses pendidikan. Di samping itu suatu lembaga tidak akan terlepas dari suatu manajemen, guna kelancaran dan kesuksesan dari lembaga tersebut. Organisasi adalah sebuah wadah atau tempat berkumpulnya sekelompok orang untuk bekerjasama secara rasional dan sistematis, terkendali, dan dipimpin untuk mencapai suatu tujuan tertentu dengan memanfaatkan sumber daya yang ada.

Didalam pembuatan atau pembentukan suatu organisasi yang secara rasional dan sistematis, terkendali, dan dipimpin maka dibentuknya suatu struktur organisasi. Sebagaimana diketahui bahwa struktur organisasi adalah penggambaran suatu kerja dari sturuktur organisasi, penggambaran ini dimaksud untuk mempermudah dalam koordinasi setiap bagian dari satuan kerja personil dalam melakukan tugas dan fungsi organisasi. Pimpinan DPRD Kabupaten Tapanuli Utara terdiri atas satu orang ketua dan dua orang wakil ketua yang berasal dari partai politik yang memiliki suara terbanyak di dewan Berikut Penggambaran Struktur Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Tapanuli Utara

**PIMPINAN DEWAN TAPANULI UTARA****PERIODE 2019-2024**

<b>No</b>	<b>Jabatan</b>	<b>Nama</b>	<b>Partai Politik</b>
<b>1.</b>	<b>Ketua</b>	<b>Ir. Poltak Pakpahan</b>	<b>Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan</b>
<b>2.</b>	<b>Wakil Ketua</b>	<b>Fatimah Hutabarat. S.E</b>	<b>Partai Nasdem</b>
<b>3.</b>	<b>Wakil Ketua</b>	<b>Ir. Reguel Simanjuntak</b>	<b>Partai Golongan Karya</b>

### KOMPOSISI ANGGOTA

PARTAI POLITIK	JUMLAH KURSI DALAM PERIODE	
	2014-2019	2019-2024
<b>PKB</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
<b>GERINDRA</b>	<b>4</b>	<b>1</b>
<b>PDI Perjuangan</b>	<b>6</b>	<b>10</b>
<b>GOLKAR</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
<b>NasDem</b>	<b>5</b>	<b>6</b>
<b>PERINDO</b>	<b>-</b>	<b>2</b>
<b>PAN</b>	<b>4</b>	<b>-</b>
<b>HANURA</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
<b>DEMOKRAT</b>	<b>3</b>	<b>2</b>
<b>PKPI</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
<b>Jumlah Anggota</b>	<b>35</b>	<b>35</b>
<b>Jumlah Partai</b>	<b>9</b>	<b>9</b>

27

#### 6. Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (“DPRD”) Kabupaten/Kota merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (“UU

<sup>27</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan\\_Perwakilan\\_Rakyat\\_Daerah\\_Kabupaten\\_Tapanuli\\_Utara](https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat_Daerah_Kabupaten_Tapanuli_Utara)

23/2014”) sebagaimana telah diubah oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (“Perppu 2/2014”) kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (“UU 9/2015”) dikatakan bahwa pemerintahan daerah (“pemda”) adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 4 UU 23/2014 disebutkan juga bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (“DPRD”) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemda. DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemda kabupaten/kota. Anggota DPRD kabupaten/kota adalah pejabat daerah kabupaten/kota.

Sebagai bagian dari pemda tentunya DPRD kabupaten/kota memiliki fungsi, tugas dan wewenang. Dalam Pasal 149 ayat (1) UU 23/2014 dikatakan bahwa DPRD kabupaten/kota memiliki fungsi membentuk peraturan daerah kabupaten/kota, fungsi anggaran dan **fungsi pengawasan.**

### **Fungsi Pengawasan oleh DPRD**

Terkait **fungsi pengawasan** secara jelas dalam ketentuan **Pasal 153 UU 23/2014** disebutkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRD kabupaten/kota meliputi:

- pelaksanaan peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota;
- pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; dan
- pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa DPRD kabupaten/kota tidak memiliki kewenangan terhadap pengawasan lembaga vertikal di lingkup kabupaten/kota. Fungsi pengawasan dilaksanakan terhadap pelaksanaan peraturan daerah maupun peraturan bupati dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (“APBD”). Sedangkan fungsi pengawasan lembaga vertikal lainnya yang bukan dibentuk atau dilaksanakan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau Peraturan Bupati/Wali Kota dan tidak dibiayai oleh APBD, maka DPRD Kabupaten/Kota tidak memiliki kewenangan fungsi pengawasan yang diatur dalam Pasal 153 UU 23/2014.

Sedikit informasi bahwa instansi vertikal yang ada di daerah (kabupaten/kota) merupakan instansi yang menerima limpahan wewenang urusan pemerintahan absolut dari pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.

Urusan pemerintahan absolut tersebut meliputi:

politik luar negeri;  
pertahanan;  
keamanan;  
yustisi;  
moneter dan fiskal nasional; dan  
agama

Instansi vertikal adalah perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian yang mengurus Urusan Pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka Dekonsentrasi.<sup>28</sup>

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.

---

<sup>28</sup> <https://m.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5c77327e4d658/fungsi-pengawasan-oleh-dprd-kabupaten-kota>



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.

Pengawasan adalah mengusahakan agar apa yang direncanakan sesuai dengan apa yang diharapkan atau menjadi kenyataan, maka sangat diperlukan adanya pengawasan sebagai alat pengamanan dari perencanaan dengan tujuan agar kegiatan yang direncanakan dapat berjalan dengan hasil yang maksimal seperti yang menjadi harapan bersama. Praktik fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap Pemerintah Daerah dalam rangka mewujudkan *good governancet* agar dapat mencapai tujuannya tersebut. DPRD harus dapat Memaknai secara benar fungsi dan tujuan pengawasan, sehingga dapat menjadi mekanisme *check & balance* yang efektif, melakukan optimalisasi pengawasan agar dapat memberikan dapat memberikan pengaruh yang positif sesuai dengan yang diharapkan pada pengelolaan pemerintahan daerah, melakukan penyusunan agenda pengawasan DPRD, Perumusan standar, sistem, dan prosedur baku pengawasan DPRD, serta melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengawasan.

Pengawasan yang dapat dilakukan DPRD terhadap Pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan *good governance* antara lain 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. 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 terhadap pelaksanaan ditempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan, dan sebagainya. Pengawasan DPRD pada saat pembahasan anggaran.

Dalam pengawasan pendahuluan ini DPRD 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 DPRD 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. Berdasarkan pengawasan tersebut DPRD dapat melakukan tindakan antara lain. Tindakan perbaikan secara administrasi misalnya pembuatan raperda baru. Penghentian proyek maupun program selanjutnya berupa tindakan hukum.

Khusus untuk tindak lanjut secara hukum ini DPRD harus menyerahkan otoritas secara penuh pada otoritas yang berwenang yaitu kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan atau kepala lembaga-lembaga/komisi pelayanan publik bagi daerah yang memiliki lembaga ombudsman atau Komisi Pelayanan Publik, DPRD dapat melakukan tindakan politik yakni sesuai dengan Pasal 43 UU No. 32/2004 menyebutkan bahwa DPRD sesungguhnya memiliki hak legal yang sewaktu-waktu dapat digunakan sebagai tindakan politik dalam mengukur kinerja pemerintah daerah. Bahkan tindakan politik tersebut bisa berimplikasi terhadap tindakan penegakan hukum.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> <https://core.ac.uk/download/pdf/229038641.pdf>

### **BAB III**

#### **METODE PENELITIAN HUKUM**

##### **A. Ruang Lingkup**

Penelitian merupakan terjemahan dari bahasa Inggris, yaitu *research*. Kata *research* berasal dari *re* (kembali) dan *to search* (mencari). *Research* berarti mencari kembali. Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada analisis dan konstruksi yang dilakukan secara sistematis, metodologis dan konsisten dan bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran sebagai salah satu manifestasi keinginan manusia untuk mengetahui apa yang sedang di hadapinya.<sup>30</sup> Oleh karena itu penelitian berhubungan dengan upaya pencarian pengetahuan atau pengetahuan yang benar dengan kata lain penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, kecuali itu, juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.<sup>31</sup> Ruang lingkup penelitian ini bertujuan membatasi permasalahan yang akan dibahas. Adapun ruang lingkup dari penelitian ini adalah Fungsi Pengawasan DPRD Tapanuli

---

<sup>30</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pers, Jakarta, 2010, hlm 12

<sup>31</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ed. 1, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm 38