

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga legislatif tempat wakil rakyat membuat undang-undang di tingkat provinsi, kabupaten dan kota.¹ DPRD menurut undang-undang no 9 tahun 2015 tentang pemerintahan daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Anggota DPRD di pilih secara langsung oleh masyarakat dalam pemilihan umum.

DPRD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah artinya posisi DPRD sejajar dengan pemerintah daerah, bukan bagian dari pemerintahan daerah seperti yang berlaku sebelumnya melalui undang undang no 5 tahun 1974 Tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah.²

DPRD memiliki kewenangan meminta keterangan kepala daerah, pertanggungjawaban kepala daerah, melakukan penyelidikan, meminta keterangan pejabat Negara dan warga masyarakat mengenai suatu hal yang menyangkut kepentingan publik (yang kalau di tolak tanpa alasan akan berakibat seseorang bisa di kenai hukuman)³

Pasal 149 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (UU PEMDA) menyebutkan bahwa: DPRD memiliki fungsi :

(a) fungsi pembentukan perda kabupaten/kota

(b) fungsi anggaran dan,

(c) fungsi pengawasan.

Pasal 18 ayat (1) amandemen ke 2 (dua) Undang-undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa:

”Negara kesatuan Republik Indonesia di bagi atas Daerah-daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu di bagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang di atur dengan Undang-undang. “

Hal ini dengan sendirinya memberikan arti bahwa adanya pembagian kekuasaan dari pusat ke daerah, tapi hanya sebatas kewenangan untuk mengurus kepentingan daerah,

¹ Departemen pendidikan dan kebudayaan 2007, *kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hal,260.

² I Nyoman Sumaryadi,2005 *Efektifitas implementasi kebijakan otonomi Daerah*, CV Citra Utama, Jakarta, Hal, 142.

³ *Ibid*

sedangkan kewenangan tertinggi tetap berada di pemerintahan pusat. Jadi, dalam hal ini terjadi penyerahan penuh kekuasaan, artinya, baik mengenai asas-asas, prinsip-prinsip dan tatacara melaksanakan kewajiban bidang urusan (pekerjaan) yang di serahkan itu, di serahkan semuanya kepada daerah (hak otonomi). Hak otonomi adalah hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.⁴

Di tetapkannya Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan perubahan fundamental di bandingkan dengan sistem yang berlaku sebelumnya yaitu di pisahkannya antara lembaga eksekutif (kepala daerah) beserta perangkat daerah yang kemudian di sebut dengan pemerintah daerah dan lembaga legislative daerah yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab.

Pemisahan/pembagian kekuasaan antar eksekutif, legislative dan yudikatif berangkat dari pemikiran *montesque* tentang ajaran "*trias politica*" dalam bukunya *De L'Esprit des Lois*, mengatakan bahwa kekuasaan dalam suatu Negara harus terpisah baik mengenai fungsi (tugas) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang melaksanakan yaitu :⁵

1. Kekuasaan legislative (*la puissance legislative*). Yaitu yang membentuk Undang-undang dan di laksanakan oleh suatu perwakilan rakyat (parlemen)
2. Kekuasaan eksekutif (*la puissance executive*). Yaitu yang melaksanakan Undang-undang dan di laksanakan oleh pemerintah (presiden atau raja dengan bantuan menteri-mentri atau kabinet).
3. Kekuasaan yudikatif (*la puissance judiciaire*). Yaitu yang menjalankan kekuasaan kehakiman dan di laksanakan oleh badan peradilan (Mahkamah Agung dan Peradilan dibawahnya).

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa salah satu unsur atau ciri dari Negara hukum (*legal state* atau *rechstaat*) adalah adanya pembagian kekuasaan dalam Negara.⁶ Negara Hukum dengan konsep pembagian kekuasaan dimungkinkan untuk menghindari kekuasaan terpusat pada satu lembaga dan untuk berjalannya fungsi kontrol terhadap kekuasaan. Hal ini sesuai dengan Pasal 3 Undang-undang Dasar 1945 amandemen ke 4 bahwa : "Negara Indonesia adalah Negara Hukum "

⁴ Pipin Syaripudin dan Dedah Jubaedah (2005). *Hukum Pemerintahan Daerah* Bandung Pustaka : Bani Quraisy. Hal.104.

⁵ La Ode Husen (2005). *Hubungan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dengan badan pemeriksa keuangan dalam system ketatanegaraan Indonesia*. Bandung: C.V. Utomo. Hal.82

⁶ Jimly Asshiddiqie (2010). *Pengantar ilmu hukum tatanegara*. Jakarta : PT Rajagrafindo Persada. Hal.281.

Negara demokrasi yang menganut prinsip kedaulatan rakyat mengharuskan adanya lembaga perwakilan rakyat, baik di pusat (DPR) maupun di Daerah (DPRD), karena merupakan wadah terhimpunnya para wakil rakyat yang akan menyalurkan aspirasi rakyat dalam membuat undang-undang ataupun peraturan daerah yang akan di berlakukan bagi rakyat itu sendiri. Sehingga dengan perwakilan itu, demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan dapat di laksanakan.

Seiring dengan berjalannya waktu, fungsi DPRD telah mengalami pasang surut seiring dengan dinamika ketatanegaraan. Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, DPRD merupakan pemerintahan daerah, hal ini dengan sendirinya memberikan arti bahwa DPRD sebagai bawahan dari Kepala Daerah. Setelah bergulirnya reformasi di bidang hukum, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dianggap sudah tidak relevan lagi dengan kondisi dan situasi saat ini yang menuntut terciptanya transparansi, akuntabilitas dan peran serta masyarakat, sebagai wujud penghormatan atas hak-hak azasi manusia.

Berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah membuat peran DPRD sangat kuat, hal ini di tandai dengan banyaknya kewenangan DPRD, salah satunya yaitu kewenangan dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah (PERDA). Memilih Kepala Daerah, kewenangan tersebut dalam penerapannya di lapangan sulit untuk di kontrol. Meskipun demikian, kedudukan di antara keduanya sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah (PEMDA).⁷ Artinya bahwa dari kedua institusi tersebut tidak mengenal adanya hubungan hierarki atau tidak berlaku hubungan atasan bawahan. Dengan demikian yang di kenal adalah hubungan koordinatif atau kerjasama dan bukan hubungan subordinatif. Sehingga masing-masing institusi berada pada jalur tugas dan kewenangan yang tidak dapat saling di intervensi satu sama lain.

Fungsi DPRD setelah berlakunya Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah tetap sama dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Namun dalam hal kewenangan, ada kewenangan DPRD yang di pangkas, misalnya aturan kepala daerah yang di pilih oleh rakyat, tidak oleh DPRD lagi sebagaimana di atur dalam Undang-undang sebelumnya, sehingga kewenangan DPRD hanya terbatas pada

⁷ Pasal 16 ayat 2 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang *Pemerintahan daerah*

memperoleh laporan keteranagn pertanggung jawaban tahunan dari kepala daerah. Sementara pengawasan terhadap DPRD semakin di perketat dengan adanya badan kehormatan yang siap mengamati dan mengevaluasi sepak terjang anggota dewan.

Pengawasan pada hakekatnya, melekat pada jabatan pimpinan sebagai fungsi menejemen. Di samping keharusan melaksanakan fungsi perencanaan dan pelaksanaan. Oleh karena pelaksanaan pengawasan di dalam administrasi atau menejemen Negara pemerintah sangat luas, maka perlu di bedakan macam-macam pengawasan tersebut, yaitu.:⁸

1. Pengawasan fungsional, yaitu di lakukan oleh aparatur yang di tugaskan melaksanakan pengawasan, seperti Irjen Departemen, Irjenbang dan aparat pengawasan fungsional lainnya di lembaga pemerintahan non departemen atau instansi pemerintah lainnya.
2. Pengawasan politik, yang di laksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).
3. Pengawasan yang di laksanakan oleh BPK sebagai pengawasan eksternal eksekutif.
4. Pengawasan social yang di laksanakan oleh media masa, ormas-ormas, individu dang anggota masyarakat pada umumnya.
5. Pengawasan melekat, yaitu pengawasan yang di laksanakan oleh atasan langsung terhadap bawahannya.

Di lihat dari pendapat di atas, bahwa pengawasan yang di lakukan oleh DPRD selain pengawasan legislative (mengenai kebijakan yang di buat oleh pemerintah daerah) juga pengawasan yang bersifat politis. Di katakana pengawasan politik, karena pengawasan tersebut merupakan pengawasan yang mewakili komunitas yang ada dalam masyarakat sehingga merupakan representasi dari masyarakat. Dan karena yang di awasi adalah peraturan daerah, maka yang mengawasi adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 149 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa: “DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan”

Hal ini sebagaimana juga di atur dalam Pasal 343 ayat (1) Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MD3 (Majelis Permusyawaratan Rakyat,Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan

⁸ Sujamto (1986). *Beberapa pengertian di bidang pengawasan*. Jakarta :Ghalia Indonesia. Hal 30, 34, 61.

Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) jo pasal (2) Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2005 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Garut.

Ketiga fungsi tersebut di jabarkan lebih lanjut dalam pasal (149) Undang undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, terutama fungsi pengawasan dalam ayat (1) huruf c yaitu:

“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 Daerah”

Artinya bahwa pengawasan terhadap pelaksanaan PERDA harus di lakukan, karena dengan melakukan pengawasan, maka DPRD akan mempunyai fungsi pengawasan sebagaimana di amanatkan oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengawasan DPRD Kabupaten Garut mempunyai mekanisme khusus. Itu semua tercantum dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Pasal 22 ayat (1,2 dan 3). Tentang Tata Tertib Pemerintah Daerah Kabupaten Garut yang berbunyi :

1. Fungsi pengawasan sebagaimana di maksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf (c) di wujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan :
 - a. Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati
 - b. Peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah ;
dan
 - c. Tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh badan pemeriksa keuangan.
2. Pengawasan sebagaimana di maksud pada ayat (1) dapat di laksanakan melalui :
 - a. Rapat kerja komisi dengan Pemerintah Daerah
 - b. Kegiatan kunjungan kerja
 - c. Rapat dengar pendapat umum
 - d. Pengaduan masyarakat, dan
3. Bapemperda melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan PERDA, Peraturan Bupati, dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah

sebagaimana di maksud pada ayat (1) huruf (a) dan huruf (b) melalui kegiatan evaluasi terhadap epektifitas pelaksanaan PERDA, peraturan Bupati dan peraturan perundang-undangan yang lain.

4. Bapemperda melaporkan hasil evaluasi sebagaimana di maksud pada ayat (3) kepada pimpinan DPRD dan di umumkan dalam rapat paripurna.
5. DPRD berdasarkan keputusan rapat paripurna sebagaimana di maksud pada ayat (4) dapat meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan kepada badan pemeriksa keuangan.
6. Permintaan klarifikasi sebagaimana di maksud pada ayat (5) di sampaikan melalui surat pimpinan DPRD kepada badan pemeriksa keuangan.⁹

Realita di lapangan, pengawasan yang di lakukan DPRD Kabupaten Garut terhadap PERDA masih kurang, sehingga dalam pelaksanaannya menimbulkan kesenjangan-kesenjangan yang bertentangan dengan ketentuan yang terdapat dalam PERDA tersebut. Sebagai contoh kurang nya pengawasan yang di lakukan DPRD Kabupaten Garut yaitu terhadap PERDA Nomor 12 Tahun 2015 tentang Ketertiban, Keindahan dan Kebersihan (K3). Sejak pertama PERDA ini di berlakukan masih banyak kesenjangan-kesenjangan atau ketidaksesuaian dalam menerapkan PERDA tersebut yang akhirnya bisa berimbas terhadap implementasi kebijakan Pemerintah Daerah yang tadinya PERDA ini di buat dengan tujuan menciptakan suatu lingkungan kota yang bersih, indah dan tertib, malah menjadikan kebijakan itu sebagai kebijakan yang akhirnya merugikan masyarakat. Salah satu bentuk kesenjangan tersebut mengenai penggunaan jalan dan trotoar. dalam Pasal 8 huruf (A) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2015 tentang Ketertiban, Kebersihan dan Keindahan di sebutkan bahwa :

“setiap orang di larang menggunakan bagian jalan, jalur hijau dan trotoar yang tidak sesuai dengan peruntukannya”

Namun, di lapangan, PKL menjamur bak bunga di musim semi. Banyak PKL yang berjualan di tempat yang tidak di peruntukan baginya. Hal ini menyebabkan keadaan menjadi semrawut dan mengganggu keindahan, karena kebanyakan keberadaan PKL tidak tertata dengan baik dengan rupa yang jauh dari kata menarik sehingga menimbulkan kesan kumuh¹⁰.

Ada juga masalah terkait kebersihan fasilitas sosial, dalam Pasal 18 huruf (i) di katakana bahwa

⁹ UU Nomor 1 Tahun 2005 Tentang *tatatertib dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Garut*.

¹⁰ <http://pikiran-rakyat.com/jawa-barat/2019/06/29/kawasan-pengkolan-makin-semrawut-pkl-tak-menganggap-satpol-pp>
(diakses 20 september 2019, pukul 14.00)

setiap orang memiliki kewajiban “memelihara taman atau ruang terbuka yang berada di lingkungan fasilitas sosial” pada kenyataannya alun-alun yang seharusnya di jadikan tempat untuk berkumpul masyarakat, mengadakan kegiatan yang bersifat untuk merekatkan sesama masyarakat sekitar malah dijadikan pasar, yang berakibat fungsi dari ruang terbuka (alun-alun) tidak berfungsi¹¹.

Dalam pasal lain yang bersangkutan dengan pariwisata pasal 11 perda no 12 tahun 2015 huruf (f) “ membatasi jam oprasional usaha sampai dengan pukul 23.00 WIB, bagi penyelenggara usaha hiburan dan rekreasi dengan jenis usaha karaoke, pertunjukan dan/atau hiburan” dalam kenyataannya kita bisa menyaksikan pertunjukan ataupun hiburan di tempat pariwisata seharian suntuk bahkan menjelang hari esok kita masih bisa menyaksikannya.

Hal ini menjadi poin yang patut di pertanyakan. Dimanakah letak fungsi pengawasan yang seharusnya di lakukan oleh DPRD Kabupaten Garut.padahal sebagai produk Hukum Daerah yang menjadi salah satu sumber hukum, yang di buat antara legislative (DPRD) dengan eksekutif (Kepala Daerah) pengawasan terhadap PERDA harus mutlak di lakukan, karena fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Garut disini yaitu melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan PERDA yang di jalankan eksekutif.

Begitu pentingnya suatu PERDA di awasi oleh DPRD, namun pengaturan tentang fungsi pengawasan DPRD terkadang di abaikan oleh DPRD itu sendiri. Artinya bahwa DPRD belum mampu memahami dengan baik akan fungsi, serta tugas dan wewenang pengawasan yang melekat dalam diri mereka. Sehingga hal tersebut akan menyebabkan pengawasan terhadap PERDA menjadi tidak maksimal. Karena pada dasarnya, pengawasan DPRD di pengaruhi oleh faktor internal dari pengawas itu sendiri seperti sumber daya manusia.

Pengawasan yang dilakukan DPRD berada pada tataran kebijakan. Seperti ketentuan yang terdapat dalam penjelasan peraturan pemerintah republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman, Pembinaan dan Pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di sebutkan bahwa fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Pemerintahan Daerah bersifat pengawasan kebijakan dan bukan pengawasan teknis. Pengawasan kebijakan

¹¹ <http://www.google.com/amp/s/jabar.tribunnews.com/amp/2019/06/11/nasib-pedagang-pasar-leles-belum-jelas-pemkab-sempat-janji-pasar-bisa-ditempati-saat-lebaran> (diakses 20 september 2019, pukul 13.00)

artinya bahwa segala peraturan atau keputusan yang telah di keluarkan oleh DPRD, yang muatannya agar pelaksanaan pengawasan sesuai dengan peraturan perundangan maupun tata tertib dewan, termasuk dalam hal ini adalah PERDA, karena PERDA adalah produk bersama antara DPRD dan Kepala Daerah.

Seharusnya setelah PERDA dibuat bersama antara DPRD dan Kepala Daerah (BUPATI), DPRD masih perlu mengawasi atas berlakunya PERDA tersebut karena pengawasan merupakan salah satu dari fungsi DPRD dalam menjaga kesinambungan Pemerintah Daerah, sehingga PERDA dapat berjalan dengan baik.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan mengangkatnya sebagai judul skripsi yaitu

“Fungsi Pengawasan DPRD Kabupaten Garut Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Ketertiban, Kebersihan Dan Keindahan”

B. Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari uraian latar belakang di atas dan membatasi ruang lingkup pembahasan pada bab-bab berikutnya, maka penulis merumuskan persoalan pokoknya sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan pengawasan DPRD Kabupaten Garut terhadap Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2015 tentang Ketertiban, Kebersihan dan Keindahan (K3)?
2. Kendala apa yang di hadapi DPRD Kabupaten Garut dalam pengawasan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2015 tentang Ketertiban, Kebersihan dan Keindahan (k3) ?
3. Upaya apa yang di lakukan DPRD Kabupaten Garut untuk mengatasi kendala dalam pengawasan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Ketertiban, Kebersihan dan Keindahan (k3) ?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah di atas, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui :

1. Untuk mengetahui prosedur pengawasan DPRD Kabupaten Garut terhadap Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2015 tentang Ketertiban, Kebersihan dan Keindahan (k3).
2. Untuk mengetahui kendala yang di hadapi DPRD Kabupaten Garut dalam pengawasan pada Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2015 tentang Ketertiban, Kebersihan dan Keindahan (k3).

3. Untuk mengetahui upaya apa yang di lakukan pihak DPRD Kabupaten Garut untuk mengatasi kendala dalam pengawasan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2015 tentang Ketertiban, Kebersihan dan Keindahan (k3).

D. Kegunaan Penelitian

Pada penelitian ini terdapat (dua) macam kegunaan,yaitu :

1. Kegunaan teoritis

Memberikan sumbangan pemikiran dalam usaha mengembangkan dan memperkaya teori Hukum Tata Negara pada umumnya dan hukum Pemerintahan Daerah pada khususnya.

2. Kegunaan praktis

- a. Memberikan masukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Garut agar dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah bisa lebih optimal.
- b. Memberikan masukan kepada pemerintah daerah agar dalam melaksanakan peraturan daerah bisa lebih optimal.

E. Kerangka Pemikiran

Demokrasi adalah kedaulatan rakyat. Secara etimologis, demokrasi terdiri dari dua kata yang berasal dari Bahasa Yunani yaitu “*demos*” yang berarti rakyat dan “*cratein*” yang artinya kedaulatan. Sedangkan secara terminologis bahwa demokrasi adalah keadaan Negara dimana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan di tangan rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan dan kekuasaan oleh rakyat.¹² Istilah demokrasi merupakan istilah yang *ambigouos*, pengertiannya tidak tunggal sehingga berbagai Negara yang mengklaim diri sebagai Negara Demokrasi telah menempuh rute yang berbeda. Bertentangan dengan kodrat alam bahwa golongan yang berjumlah terbesar memerintah, sedangkan yang jumlahnya sedikit harus di perintah.¹³ Undang-undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (1) amandemen ke 4 menyebutkan bahwa :

“Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik”¹⁴

Negara Kesatuan adalah Negara yang sifatnya merdeka,berdaulat dan tunggal, artinya bahwa ada satu pemerintah pusat yang berkuasa dan mengatur seluruh daerah atau tidak tersusun dari beberapa Negara, hanya ada satu Negara dan tidak ada Negara dalam Negara.¹⁵

¹² Azyumardi Azra (2005). Pendidikan kewarga negaraan. Demokrasi, hak asasi manusia dan masyarakat Madani. Jakarta:Prenada Media.hal.110.

¹³ Sri soemantri (1993). Tentang lembaga-lembaga Negara menurut UUD 1945. Bandung: PT.citra Aditya Bakti. Hal. 20

¹⁴ Undang-undang Dasar 1945

¹⁵ Azyumardi Azra (2005),Pendidikan Kewarganegaraan....op...cit.hal 115

Negara kesatuan terdiri dari atas Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hal ini seperti tertuang dalam Undang-undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (1) amandemen ke 2 bahwa :

“Negara kesatuan republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang di atur dalam Undang-undang”

Sri Soemantri mengatakan bahwa salah satu unsur dari Negara Hukum adalah adanya pembagian kekuasaan dalam Negara. Hal ini sesuai dengan Pasal 3 Undang-undang Dasar 1945 amandemen ke 4 bahwa :“Negara Indonesia adalah Negara hukum”¹⁶

Pembagian/pemisahan kekuasaan antara pusat dengan daerah berangkat dari ajaran “*trias politica*” Montesquieu yang membagi kekuasaan Negara dalam tiga jenis kekuasaan yaitu eksekutif, legislative dan yudikatif.berdasarkan konsep ini, maka kekuasaan tersebut terpisah satu sama lainnya baik mengenai tugas(fungsi) maupun mengenai alat perlengkapannya(organs).

Daerah bukan merupakan suatu Negara (*staat*), tetapi daerah di berikan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat dan perundang-undangan yang berlaku atau yang bisa di sebut “*swatantra*”¹⁷ atau “*otonomi*”. Seperti yang tercantum dalam Undang-undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (2) bahwa :

“Pemerintah Daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”

Pemberian otonomi luas kepada Daerah di arahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta di harapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁸

Fungsi adalah jabatan (pekerjaan) yang di lakukan.¹⁹ DPRD sebagaimana terdapat dalam Pasal 342 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MD3 adalah merupakan lembaga lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan

¹⁶ Undang -undang Dasar 1945

¹⁷ Pipin Syaripin dan Dedah Jubaedah (2005), *Hukum pemerintahan daerah*, loc.,cit hal.90.

¹⁸ Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang *pemerintah Daerah*.

¹⁹ Departemen Pendidikan Nasional (2008). *Kamus besar bahasa Indonesia pusat bahasa*. Jakarta: PT gramedia Pustaka Utama.Hal 400

pemerintahan daerah. Fungsi DPRD dapat di sebutkan pekerjaan yang di lakukan DPRD untuk membuat PERDA membuat anggaran serta melaksanakan pengawasan.

Peraturan Daerah (PERDA) adalah peraturan perundang-undangan yang di bentuk dengan persetujuan bersama Kepala Daerah dengan DPRD yang berfungsi untuk menyelenggarakan otonomi Daerah, tugas pembantuan, menampung kondisi khusus Daerah dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan di atasnya.²⁰ Dalam ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/200 tentang sumber hukum dan tata urutan perundang-undangan serta Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Pasal 7, dimana dalam ketentuan tersebut, terdapat Peraturan Daerah sebagai salahsatu tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya bahwa PERDA merupakan salahsatu hukum positif yang berlaku di Indonesia, dimana keberadaannya yang sangat strategis dalam mengatur kehidupan masyarakat maka dalam hal penggunaannya PERDA harus di awasi.

Pengawasan itu sendiri merupakan segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan sebagaimana mestinya atau tidak.²¹

Pengawasan DPRD adalah wewenang DPRD untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah, anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota.²² Pelaksanaan adalah proses,cara, perbuatan melaksanakan (rancangan atau keputusan).²³

- **Konsep Pengawasan**

Untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*), diperlukan penerapan sistem pengawasan yang jelas, tepat dan legitimate, agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berlangsung secara efektif, efisien, bersih dan bertanggungjawab, serta bebas dari KKN. Pemerintahan daerah sebenarnya merupakan sub sistem dari pemerintahan nasional, sehingga pengawasan terhadap pemerintahan daerah juga merupakan bagian integral dari sistem pemerintahan nasional. Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah ditujukan untuk menciptakan pemerintahan yang efisien, efektif

²⁰ I Gede Pandja Astawa dan suprin Na'a (2008). *Dinamika hukum dan ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*. Bandung:PT.Alumni, Hal. 69.

²¹ Sujamto (1986). *Beberapa pengertian.....op.cit, hal.19*.

²² Pasal 344 ayat 1 huruf C Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MD3 (Majlis permusyawaratan Rakyat,dewan Perwakilan Rakyat,dewan Perwakilan Daerah dan dewan Perwakilan Rakyat Daerah)

²³ Departemen pendidikan Nasional (2008). *Kamus besar.....op.,cit.hal.774*

berorientasi pada pencapaian visi dan misi. Dengan pengawasan tersebut diharapkan dapat memberikan masukan bagi pengambilan keputusan untuk:

- (1). menghentikan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan dan ketidakadilan;
- (2) mencegah terulangnya kembali kesalahan, penyimpangan penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidakadilan tersebut; dan
- (3) mendapatkan cara-cara yang lebih baik atau membina yang telah baik untuk mencapai tujuan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi organisasi dan pencapaian visi dan misi organisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sedangkan manfaat terpenting dari pengawasan adalah:
 - (a) tersedianya bahan informasi bagi manajemen tentang situasi nyata dalam mana organisasi berbeda;
 - (b) dikenalnya faktor-faktor pendukung terjadinya operasionalisasi rencana dengan efesinsi dan efektivitas;
 - (c) pemahaman tentang berbagai faktor yang menimbulkan berbagai kesulitan dalam penyelenggaraan berbagai kegiatan operasionalisasi;
 - (d) langkah-langkah apa yang segera dapat diambil untuk menghargai kinerja yang memuaskan; dan
 - (e) tindakan preventif apa yang segera akan dilakukan agar deviasi dari standar tidak terus berlanjut.Sedangkan sasaran dari pengawasan adalah:
 - (1) agar pelaksanaan tugas umum pemerintahan dilakukan secara tertib berdasarkan aturan perundang-undangan yang berlaku serta berdasarkan sendi-sendi kewajaran penyelenggaraan pemerintahan agar tercapai daya guna, hasil guna dan tepat guna yang sebaikbaiknya; dan
 - (2) agar pelaksanaan pembangunan dilakukan sesuai dengan rencana dan program pemerintah serta peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tercapai sasaran yang telah ditetapkan.

Pengawasan merupakan proses yang berlanjut yaitu dilaksanakan terus menerus, sehingga dapat memperoleh hasil pengawasan yang berkesinambungan²⁴. Pengawasan adalah suatu proses yang menentukan tentang apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana²⁵. Sarwoto memberi pengertian pengawasan sebagai kegiatan manager yang mengusahakan agar

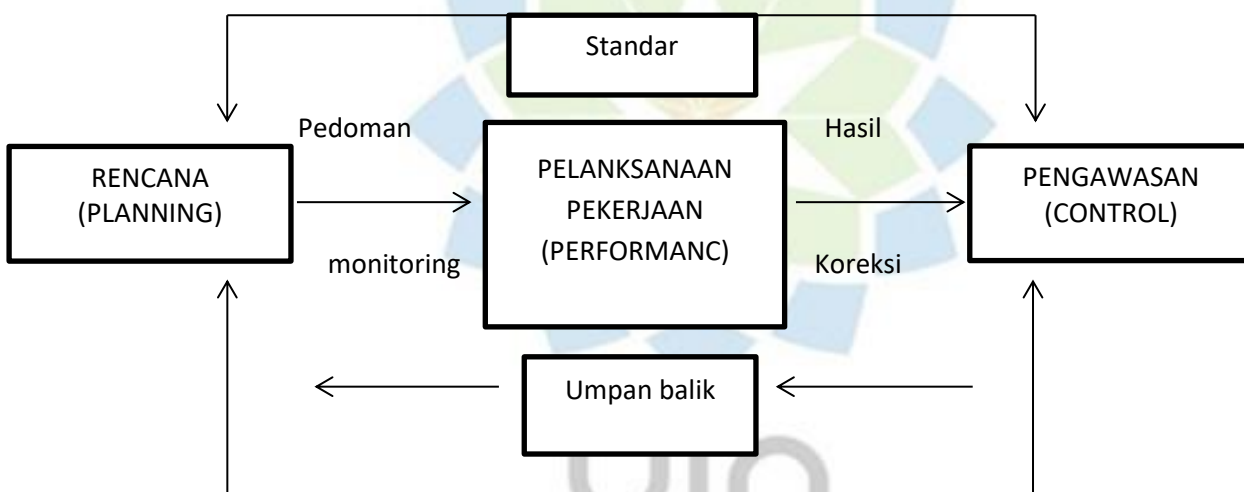
²⁴ Sujamto (1987) beberapa pengertian.....hal 19

²⁵ Moekijat (1990)

pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki. pengawasan adalah:

- a. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan dengan baik rencana yang ditetapkan.
- b. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.
- c. Untuk mengetahui apakah kelemahan, kesulitan dan kegagalannya, sehingga dapat diadakan perubahan –perubahan untuk memperbaiki dan mencegah perulangan kegiatankegiatan yang salah.
- d. Untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan efisien,apakah tidak dapat diadakan perbaikanperbaikan lebih, sehingga mendapat efisiensi yang lebih besar.

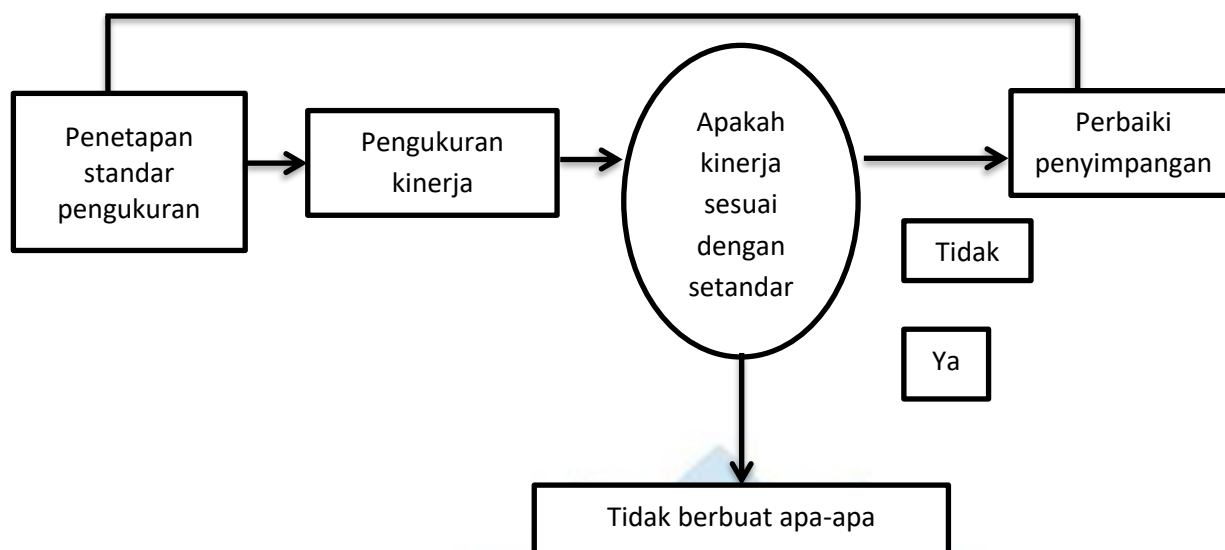
Gambar 1. Proses pengawasan



Pengawasan itu dilakukan untuk mencegah atau untuk memperbaiki kesalahan, penyimpangan, ketidaksesuaian, penyelewengan dan lainnya yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan. Jadi maksud pengawasan bukan mencari kebenaran terhadap hasil pelaksanaan pekerjaan. James A.F. Stoner /Charles Wankel (1986: 65) menyatakan bahwa pengawasan adalah suatu upaya yang sistematis untuk menetapkan kinerja standar pada perencanaan, untuk merancang sistem umpan balik informasi, untuk membandingkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditentukan, untuk menetapkan apakah telah terjadi penyimpangan dan mengukur signifikansi penyimpangan tersebut, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya organisasi telah digunakan seefektif dan seefisien mungkin guna mencapai tujuan organisasi. Definisi tersebut mengacu pada unsur-unsur pokok proses pengawasan. Adapun langkah-langkah dalam

pelaksanaan pengawasan sebagaimana telah dikemukakan oleh James A.F.Stoner/Charles

Wankel sebagaimana dapat diperlihatkan pada gambar 2 berikut ini:



Gambar 2. Langkah-langkah pengawasan

