

TESIS

**FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PADA
PENGAWASAN PENYELENGGARAAN PELAYANAN
ADMINISTRASI DINAS KEPENDUDUKAN DAN
PENCATATAN SIPIL KABUPATEN PASANGKAYU**

*" The Function Of The Regional People's Representative Board In
Supervision Of Administrative Services Of the Population And Civil
Registration Services Of Pasangkayu District"*



Oleh:

TRY SALDI

B012181011

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2022

HALAMAN JUDUL

**FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PADA
PENGAWASAN PENYELENGGARAAN PELAYANAN
ADMNISTRASI DINAS KEPENDUDUKAN DAN
PENCATATAN SIPIL KABUPATEN PASANGKAYU**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

TRY SALDI

B012181011

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

LEMBAR PENGESAHAN

**FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PADA
PENGAWASAN PENYELENGGARAAN PELAYANAN ADMINISTRASI
DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL KABUPATEN
PASANGKAYU**

Disusun dan diajukan oleh

**TRY SALDI
B012181011**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Program Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin
Pada Tanggal 11 Juli 2022
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping


Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, SH., MH., DFM
NIP. 196108281987031003


Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si
NIP. 196408241991032002

Ketua Program Studi

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin


Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H
NIP. 19700708 199412 1 001


Prof. Dr. Farida Fatittingin, SH., M.Hum
NIP. 19671231 199103 2 002



PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : TRY SALDI
NIM : B012181011
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PADA PENGAWASAN PENYELENGGARAAN PELAYANAN AMINISTRASI DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL KABUPATEN PASANGKAYU** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apa bila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, ..11.. Juli 2022.....

Yang membuat pernyataan



TRY SALDI
NIM. B012181011

KATA PENGANTAR

Puja dan puji serta rasa syukur yang tak terhingga kehadirat Allah SWT, atas segala berkah, rahmat, dan cinta kasih-Nya kepada penulis, sehingga dapat merampungkan penulisan tesis yang berjudul; *Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada pengawasan penyelenggaraan pelayanan Administrasi Dinas Kependudukan dan Catatan sipil Kabupaten Pasangkayu.*

Penyelesain dan perampungan akhir dari tesis ini, tidak lepas dari arahan berbagai pihak yang ikhlas dan tulus dalam memberikan bimbingan, dukungan dan bantuan sehingga izinkan penulis menyampaikan ucapan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat :

Bapak Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, SH.,MH.DFM (Pembimbing Utama), Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, SH.,MSi (Pembimbing Pendamping) yang penuh dengan keikhlasan dan kesabaran dalam memberikan banyak bimbingan dan masukan, serta pemikiran ilmiah yang berharga kepada penulis selama melakukan penyelesaian tesis ini. Atas ketulusan dan keikhlasan beliau masing-masing penulis mengharapkan semoga Allah SWT dapat memberikan pahala atas jasanya.

Ucapan Terima kasih pula yang sebanyak-banyaknya penulis kepada Bapak Prof. Dr. Syamsul Bahri,SH.,MS, Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, SH.,M.Hum dan Bapak prof. Dr. Hamzah Halim,SH.,MH, masing-

masing sebagai penguji atas waktu dan kesempatannya dan telah memberikan banyak kontribusi ilmiah di dalam tesis ini

Izinkan pula penulis untuk memberikan penghargaan dan ucapan terima kasih yang setinggi-tingginya kepada ayahanda H. Suwardy. sosok yang tiada hentinya memberikan inspirasi kepada penulis untuk menuntut ilmu setinggi tingginya dan tiada kata di dunia yang mewakili cinta kasinya penulis kepada Ibunda Hj. Musdalpah yang tidak hentinya memberikan cinta kepada penulis sampai menyandang gelar, teriring doa penulis semoga kedua orang tua saya selalu dalam lindungan ALLAH SWT.

Terima kasih pula kepada saudara-saudara penulis Nurhani, Dipo, Adrian. S.pd dan Rahul yang tiada hentinya memberikan motivasi serta materi selama penulis menempuh penyelesaian study. Selanjutnyapenulis juga mengucapkan terima kasih kepada :

1. ibu Prof. Dr. Dwia Arestiana Pulubhu , M.A, Selaku Rektor Universitas Hasanuddin
2. Bapak Prof. Dr. Ir. Muh. Restu, MP. Selaku Wakil Rektor Bidang Akademik
3. Bapak Prof. Dr. Ir. Sumbangan Baja, M.Sc. Selaku Wakil Rektor Bidang Akademik Umum, Keuangan dan Sumber Daya
4. Bapak Prof. Dr. drg. A. Arsunan, M.Kes selaku Wakil Rektor Bidang Kemahasiswaan dan Alumni
5. Prof.dr. Muh. Nasrum Massi, Ph.D selaku Wakil Rektor Bidang Riset, Inovasi dan Kemitraan

6. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, Ph.D, selaku Dekan Sekolah Pasca Sarja Universitas Hasanuddin.
7. Ibu Pof. Dr. Farida Pattitingi, S.H.,M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
8. Prof. Dr. Hamzah Halim,S.H.,M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset dan Inovasi
9. Dr, Syamsuddin Muchtar,S.H.,M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Sumber daya
10. Dr. Muh. Hasrul, S.H.,M.H selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan, Alumni dan Kemitraan.
11. Bapak Dr. Hasbir Paserangi, S.H.,M.H selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin
12. Bapak dan Ibu dosen Program Magister Ilmu Hukum Fakultas HukumUniversitas Hasanuddin, yang dengan tulus dan ikhlas memberikan pengetahuan dan pengalaman yang dimilikinya, sehingga memberikan manfaat yang luar biasa bagi penulis, semoga ilmu yang beliau berikan bernilai pahala di Allah. SWT
13. Seluruh karyawan akademik fakultas hukum Universitas Hasanuddin
14. Teman-Teman Masiswa Magister Ilmu hukum Angkatan 2018, fadel bahar nur. SH.,MH, Imron Ambo, S.H.,M.H, Tansri gazali, S.H.,MH Ismail , S.H., MH dan lain-laii angkatan 2018
15. Teman-Teman Himpunan Mahasiswa Islam Cabang Makassar dan Saudara-Saudaraku Di HIDJAZ STUDY CLUB

Akhir kata dari penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan menambah khazanah kepustakaan di bidang Ilmu hukum, serta dapat bermanfaat bagi masyarakat. Terima kasih

Makassar, 13 Desember 2021

Try saldi

ABSTRAK

TRY SALDI. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada pengawasan Penyelenggaraan pelayanan Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil kabupaten pasangkayu di Bimbing oleh Andi Pangeran Moenta dan Marwati Riza

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui: (1). Bagaimanakah fungsi DPRD Pada pengawasan penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan dan pencacatan sipil Kabupaten Pasangkayu serta (2). Faktor- faktor yang menajdi hambatan DPRD Pada pengawasan penyelenggaraan pelayanan admnistrasi kependudukan dan pencacatan sipil kabupaten pasangkayu.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode sosio legal,yaitu selain mengkaji hukum secara teoritik dan normatif , juga mengkaji hukum dalam pelaksanaannya di masyarakat. Teknik pengumpulan data melalui wawancara yaitu berdialog langsung dengan respondent, pengamatan langsung terhadap situasi dan kondisi di lokasi penelitian serta kajian pustaka yaitu dengan mengumpulkan dan menelaah bahan pustaka berupa buku-buku, dokumen, jurnal hukum, peraturan perundang-undangan dan sumber lainnya.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa : (1) pengawasan yang di lakukan oleh DPRD kabupaten pasangkayu belum optimal dalam menjalankan fungsi dan tugasnya sehingga masyarakat kurang yakin terhadap pemerintah daerah yang melakukan penyelenggaraan pelayanan publik terkhususnya di dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten pasangkayu. (2) dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten pasangkayu terdapat hambatan dan kendala seperti masyarakat masih banyak mendapatkan calo, letak geografis daerah yang sangat terpencil, banyaknya syarat tambahan administrasi kependudukan dan masih minimnya sarana dan prasarana pendukung pelayanan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, selain itu di temukan juga kurangnya kesadaran masyarakat akan pentingnya data kependudukan dan pencacatan sipil. Sehingga pemerintaha daerah dan DPRD Kabupaten pasangkayu diminta lebih optimal dalam menjalankan fungsi dan tugasnya masing- masing.

Kata kunci : Pemerintah Daerah, DPRD, Pengawasan, tugas dan fungsi

ABSTRACT

TRY SALDI. The function of the Regional People's Representative Council in supervising the implementation of Population Administration and Civil Registration services in the Pasangkayu Regency in Guidance By **Andi Pangeran Moenta** and **Marwati Riza**

This study aims to determine: (1). What is the function of the DPRD in supervising the administration of population administration and civil registration services in the Pasangkayu Regency and (2). Factors constraining DPRD in supervising the administration of population administration services and civil registration in the Pasangkayu Regency.

legal method, which is in addition to studying the law theoretically and normatively, it also examines the law in its implementation in society. Data collection techniques through interviews are direct dialogue with respondents, direct observation of the situation and conditions at the research site and literature review, namely by collecting and reviewing library materials in the form of books, documents, legal journals, laws and regulations and other sources.

The results of this study indicate that: (1) the supervision carried out by the DPRD of the Pasangkayu Regency has not been optimal in carrying out its functions and duties so that the community is less sure of the local government that carries out the implementation of public services, especially in the Population and Civil Registration Office of the Pasangkayu Regency. (2) the Population and Civil Registration Office of the Pasangkayu Regency has obstacles and obstacles such as the community still getting a lot of brokers, the geographical location of the area is very remote, the number of additional requirements for population administration and the lack of facilities and infrastructure to support population administration and civil registration services. also find the lack of public awareness of the importance of population data and civil dissolution. So that the regional government and the DPRD of Pasangkayu Regency are asked to be more optimal in carrying out their respective functions and duties.

Keywords: local government, DPRD, supervision, duties and functions

DAFTAR ISI

| | |
|---|------------|
| JUDUL | i |
| HALAMAN JUDUL | ii |
| LEMBAR PENGESAHAN | iii |
| PERNYATAAN KEASLIAN | iv |
| KATA PENGANTAR | v |
| ABSTRAK | ix |
| DAFTAR ISI | xi |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| A. Latar Belakang | 1 |
| B. Rumusan Masalah | 18 |
| C. Tujuan Penelitian | 18 |
| D. Manfaat Penelitian | 19 |
| E. Orsinalitas Penelitian | 20 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA | 23 |
| A. Tinjauan Umum Tentang DPRD | 23 |
| 1. Pengertian dan Makna DPRD | 23 |
| 2. Fungsi DPRD dan Fungsi Kordinasi..... | 26 |
| 3. Kedudukan dan Tugas Pokok DPRD Kabupaten Pasangkayu | 33 |
| 4. Hak dan Kewajiban DPRD | 39 |
| B. Tinjauan Umun Tentang Pengawasan | 49 |
| 1. Pengertian Pengawasan | 49 |
| 2. Jenis- jenis Pengawasan..... | 52 |
| 3. Bentuk- Bentuk Pengawasan | 54 |
| C. Tinjaun Umun Tentang Peraturan Daerah | 57 |
| 1. Pengertia Peraturan Daerah..... | 57 |

| | |
|---|-----------|
| 2. Materi Muatan Peraturan Daerah | 58 |
| 3. Asas- Asas Pembentukan Peraturan Daerah..... | 59 |
| 4. Dasar- Dasar atau Landasan-Landasan Dalam Penyusunan peraturan Daerah | 64 |
| 5. Maksud dan Tujuan pembuatan peraturan daerah..... | 65 |
| D. Tinjauan Umum Tentang Penyelenggraan | |
| Pelayanan Publik..... | 66 |
| 1. Konsep Pelayanan Publik..... | 66 |
| 2. Prinsip- Prinsip Pelayanan Publik..... | 69 |
| 3. Asas- Asas Pelayanan Publik..... | 71 |
| 4. Standar Pelayan Publik | 73 |
| 5. Faktor- Faktor Penentu Kualitas Pelayanan Publik..... | 74 |
| E. Tinjauan Umum Tentang Penegakan Kode Etik | 76 |
| 1. Pengertian Kode Etik..... | 76 |
| 2. Sanksi Kode Etik | 80 |
| F. Landasan Teori..... | 83 |
| 1. Teori Fungsi | 83 |
| 2. Teori Efektivitas Hukum..... | 85 |
| G. Kerangka Fikir | 88 |
| 1. Bagan kerangka fikir..... | 89 |
| H. Defesini Operasional..... | 90 |
| BAB III METODE PENELITIAN..... | 92 |
| A. Tipe Penelitian | 92 |
| B. Pendekatan Masalah | 92 |
| C. Lokasi Penelitian | 93 |
| D. Populasi Dan Sampel..... | 93 |
| 1. Populasi | 93 |
| 2. Sampel | 93 |
| E. Jenis dan Sumber Data..... | 94 |
| 1. Data Primer | 94 |

| | |
|--|------------|
| 2. Data Skunder | 94 |
| F. Teknik Pengumpulan Data | 94 |
| G. Teknik Analisis Data | 95 |
| BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN..... | 96 |
| A. Fungsi DPRD Pada Pengawasan Peraturan Daerah Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Administrasi Kepnedudukan dan Pencacatan Sipil Kabupaten Pasangkayu | 97 |
| 1. Pelaksanaan Pengawasan DPRD Kabupaten Pasangkayu Pada Peningkatan Pelayanan Publik..... | 97 |
| 2. Bentuk Pelaksanaan Pengawasan Preventif Pelayanan Administrasi kependudukan dan Pencatatan Sipil..... | 101 |
| 3. Bentuk Mekanisme pengawasan represif Pelayanan Admnistrasi Kependudukan dan Pencacatan Sipil | 104 |
| 4. Fungsi Pelaksanaan Pengawasan DPRD di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kab. Pasangkayu | 107 |
| B. Faktor- Faktor Hambatan DPRD Kabupaten Pasangkayu Pada Pengawasan tentang Penyelenggaraan pelayanan Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil..... | 113 |
| 1. Faktor Sarana Atau Fasilitas Pelayanan Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil | 113 |
| 2. Faktor SDM Pelayanan Administrasi Kependudukan Dan Pencacatan Sipil | 124 |
| 3. Faktor Kebudayaan Pelayanan Administrasi Kependudukan Dan Pencatatan Sipil..... | 129 |
| BAB V PENUTUP..... | 134 |
| A. KESIMPULAN | 134 |
| B. SARAN | 135 |
| DAFTAR PUSTAKA..... | 136 |

| | |
|-----------------------|------------|
| LAMPIRAN | 142 |
|-----------------------|------------|

BAB I

PENDAHULU

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan Negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. “Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi .”(Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014) atau dapat dikatakan bahwa daerah diberi keleluasaan untuk menyelenggarakan otonomi daerah.¹

Pemberian otonomi daerah seluas-luasnya berarti memberikan kewenangan dan kekuasaan sepenuhnya kepada daerah untuk memanfaatkan dan mengelola sumber daya daerah secara optimal. Dalam pemberian kewenangan dan kekuasaan yang luas tersebut harus diikuti dengan pengawasan yang kuat agar tidak terjadi penyimpangan dan penyelewengan. Penguatan fungsi pengawasan ini dapat dilakukan yaitu salah satunya melalui optimalisasi fungsi dan peran DPRD sebagai kekuatan penyeimbang bagi eksekutif daerah.

Pengawasan bermakna proses pengukuran kinerja dan pengambilan tindakan untuk menjamin agar hasil sesuai dengan yang diinginkan serta menjamin segala sesuatu berjalan sebagaimana mestinya sesuai dengan standar yang ditetapkan. Sekiranya aspirasi masyarakat

¹ Lihat, UU NO. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 ayat (8)

dalam bidang pengawasan, secara kelembaga sudah terwakili melalui wakil-wakilnya yang duduk di DPRD. Fungsi pengawasan ini diharapkan bisa berjalan efektif sesuai peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan DPRD bertujuan untuk menjamin agar penyelenggara pelayanan publik menjalankan tugasnya sesuai dengan yang seharusnya dan sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku sehingga akan berdampak positif pada peningkatan kualitas pelayanan publik, baik dari aspek penyelenggaraan maupun produk layanan. Dalam menjalankan fungsi pengawasan tersebut, DPRD sesungguhnya dapat menggunakan hasil penelitian atau pendapat dari lembaga lain yang memiliki concern terhadap pelayanan publik. Selain itu DPRD juga dapat membangun kerjasama kemitraan dengan lembaga non-pemerintah, sekaligus untuk menjaga objektivitas penilaian dan pendapat DPRD dalam menilai pelaksanaan pelayanan administrasi.

Pelayanan administrasi menjadi salah satu ukuran dan indikator pelaksanaan pemerintahan yang berjalan secara sehat dalam dimensi kapasitas birokrasi yang dapat di andalkan dan di berdayakan. Seperti halnya organisasi swasta dalam upaya untuk meningkatkan kinerja organisasinya pada seluruh linik, organisasi publik sesungguhnya juga dituntut untuk memberikan pelayan administrasi kepada pelanggannya seperti banyak di bahas dalam literatur "*reinventing goverment*"². Namun

² Osborne, David dan Tad Gaebler, 1992. *how the enterepreneurial sprit is transforming the publik sector*, Reinventing Government new york :A Plume Book.

sektor publik di tuntut untuk memeberikan pelayanan bukan hanya pada aspek yang berkaitan dengan pelanggan (*Custumers*), tetapi juga seharusnya lebih luas daripada itu yaitu kepada warga negara (*Citizen*) sebagai mana paradigma "*New Public Service*" yang telah di analisa oleh Denhardt and Denhardt³ sebagai fenomena yang ada saat ini dalam sektor publik.

Pelayanan admnistrasi publik merupakan salah satu hal yang sangat penting karena membawa kepentingan masyarakat dalam memenuhi hak-hak masyarakat sebagai warga negara. UndangUndang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik dalam undang-undang ini di maksud pelayanan publik adalah kegaitan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemunuhan kebutuhan hak-hak .pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setia warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan pelayanan administrasi yang di sediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.⁴

Proses meningkatnya tuntutan pelayanan admnistrasi publik yang seharusnya dilakaukan oleh birokrasi telah membuat program pelayanan menjadi sangat penting, secara praktis masih cenderung dilaksanakan dalam mekanisme yang berbasis mekanistik. Dalam kaitan ini masih terdapat beberapa unit pelayanan di daerah yang bersifat sesuai dengan kerangka prosedur yang baku dan ketat serta kaku,sehingga tidak jarang

³ Denhardt, Janet V, and Denhardt, Robert, 2003. *the new publik service : serving, not steering*, ME, Sharpe, New York. Hal. 3

⁴ Lihat, UU RI No. 25 tahun 2009 Pelayanan Publik. Pasal 1

membawa dampak pada semakin tidak sesuainya tuntutan masyarakat dengan apa yang di tampilkan oleh birokrasi.⁵ untuk melindungi kepentingan setiap orang/kelompok di dalam suatu masyarakat dan memberikan apa yang patut diterima sebanyak-banyaknya.⁶ Hal ini agar terwujud keadilan dalam bermasyarakat. Untuk mewujudkan hukum yang demikian maka dibutuhkan hukum yang dibentuk berdasarkan partisipasi dan aspirasi masyarakat. Karena hukum yang baik untuk masyarakat merupakan hukum yang digali dari nilai-nilai masyarakat itu sendiri.⁷ Hukum yang demikian dikenal dengan sebutan hukum responsif, yaitu hukum yang berdasarkan kepentingan publik yang berkeadilan substantif.⁸

Masyarakat Indonesia hidup berdasarkan hukum, karena negara Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Hukum Indonesia dibentuk berdasarkan Pancasila, karena Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.⁹ Dimana

⁵ Dwiyanto, A. Dkk, 2002. *Revormasi birokrasi publik di indonesia*. Pustaka study kependudukan dan kebijakan. Universitas gajah mada. Yogyakarta. Hal. 30

⁶ Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ed. I, Cet. XV, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hal. 11.

⁷ Amran Suadi, *Sosiologi Hukum: Realitas dan Nilai Moralitas Hukum*, Cet. I, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2018, hal. 4.

⁸ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society Transition: Toward Responsive Law*, Routledge, New York, 2017, hal. 73-74.

⁹ Lihat, UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 5

Pancasila digali dari nilai-nilai bangsa Indonesia sendiri.¹⁰ Dengan kata lain, Pancasila dibentuk berdasarkan nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat Indonesia. Selain itu, dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 diatur bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD¹¹, dengan kata lain Indonesia merupakan negara demokrasi atau pemerintahan oleh rakyat. Jadi teranglah bahwa pembangunan hukum Indonesia merupakan pembangunan hukum yang memihak kepada kepentingan rakyat atau pembangunan hukum yang responsif.

Dalam pembangunan hukum responsif, lembaga perwakilan rakyat daerah memegang peran sangat penting. Karena lembaga-lembaga perwakilan rakyat tersebutlah yang membentuk peraturan hukum, yang nantinya akan dilaksanakan oleh pemerintah dan digunakan oleh pengadilan dalam menyelesaikan konflik hukum. Adapun lembaga perwakilan rakyat tersebut sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan Kabupaten/Kota. Setiap lembaga perwakilan rakyat tersebut memiliki wewenang dan tugas yang berbeda dalam menjalankan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan, tetapi memiliki satu kesamaan yaitu membentuk peraturan hukum responsif.

¹⁰ Fokky Fuad Wasitaatmadja, 2018. *Sipiritualisme Pancasila*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, hal. 4.

¹¹ Lihat, Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 1

Untuk mewujudkan peraturan hukum yang responsif maka lembaga-lembaga perwakilan rakyat tersebut harus mampu mengundang keinginan rakyat secara selektif dan bertanggung jawab dengan berpolitik sopan dalam proses pembentukannya sehingga terwujud peraturan perundang-undangan yang berkeadilan substantif.¹² Tetapi kerap kali keinginan rakyat kurang diperhatikan dan kurang dipilih secara selektif dan bertanggung jawab serta mengabaikan berpolitik sopan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Misalnya dalam hal ini, naskah akademik dan partisipasi masyarakat.

pemerintah daerah merupakan alat kelengkapan negara yang diposisikan untuk melayani dan menampung aspirasi masyarakat di daerah. Dengan berkembangnya gagasan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, maka badan legislatif sebagai perwujudan perwakilan rakyat menjadi badan yang berhak menyelenggarakan kedaulatan itu. Reformasi membuat perbedaan yang tajam antara tugas dan wewenang lembaga legislatif saat ini dengan tugasnya masa lalu. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 atas perubahan undang-undang no 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah¹³ sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 atas perubahan undang-undang 9 tahun 2015, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah mengalami pergeseran dari *executive heavy* menjadi *legislative heavy* yang berarti

¹² Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Op.Cit.*, hal. 73-113.

¹³ Lihat UU No. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

memberikan kewenangan yang lebih luas kepada lembaga legislatif daerah. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 atas perubahan undang-undang 9 tahun 2015 diatur tentang pemerintahan daerah. Kedudukan DPRD sebagai badan legislatif daerah dan mitra kerja Pemerintah Kota/Kabupaten yang sejajar.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 atas perubahan undang-undang 9 tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai suatu tuntutan reformasi dinegeri ini, oleh kalangan luas diharapkan akan mampu menjadi batu penjuru (corner stone) bagi terwujudnya masyarakat sipil yang demokratis. ¹⁴

Dalam menjalankan fungsi sebagai Badan Legislatif Daerah, DPRD mempunyai kedudukan sejajar dan merupakan mitra kerja daerah. Sedangkan dalam menjalankan sebagai Badan Refresentatif Daerah, DPRD berhak meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, sebagaimana disampaikan Wasistiono yang menyatakan bahwa. "kedudukan DPRD secara implisit lebih tinggi dibandingkan kepala daerah. Akan tetapi posisi lebih tinggi ini tidak dijalankan setiap hari".¹⁵

Peranan DPRD dalam membuat Peraturan Daerah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 atas perubahan undang-undang nomor 9 tahun 2015 bersama pemerintah daerah mempunyai suatu kewajiban berupa peraturan daerah sebagai asas pelaksanaan

¹⁴ Ibid, UU NO. 23 Tahun 2014 Tetang Pemerintahan Daerah

¹⁵ Wasistiono, Sadu. 2001. *kapita Selekta Manajemen Pemerintah Daerah*. Sumedang: Alqoprint, Hal 4-5.

desentralisasi dalam rangka usaha mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. Apabila dicermati lebih dalam kehidupan pemerintah daerah pada khususnya, rancangan peraturan daerah lebih banyak datang dari badan eksekutif. Idealnya DPRD dapat menjadi tempat sumber ide, sumber inisiatif dan sumber konsep dalam berbagai rancangan peraturan daerah sebagai representasi kedaulatan rakyat.

Meskipun datangnya rancangan peraturan daerah lebih dominan dari pihak eksekutif, Menurut Modeong mengatakan bahwa Meskipun Undang Undang menyebutkan bahwa kepala daerah menetapkan Peraturan Daerah dengan persetujuan DPRD, tidak berarti bahwa semua kewenangan membuat peraturan daerah ada pada Kepala Daerah dan DPRD hanya memberikan persetujuan saja. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dilengkapi dengan hak-hak inisiatif dan hak mengadakan perubahan. Bahkan persetujuan itu sendiri mengandung kewenangan menentukan (*decicive*).¹⁶

Menunjukkan betapa kuatnya fungsi pengawasan yang dimiliki DPRD dalam menjalankan fungsinya sebagai badan legislatif daerah. Secara de yure DPRD mempunyai mempunyai posisi yang sangat kuat dan setara dengan eksekutif. Akan tetapi secara de faktor masih harus dibuktikan oleh para anggota DPRD untuk benar-benar dapat melaksanakan fungsinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan

¹⁶ Modeong, 2000, *Teori dan Praktek Penyusunan Peraturan Perundang Undangan Tingkat Daerah*. Tintamas, Jakarta. Hal 56

yang berlaku dan juga aspirasi dari masyarakat.berdasarkan hasil observasi DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah belum menjalankan fungsi dan wewenangnya secara optimal. Kinerja DPRD dalam pembuatan Peraturan Daerah bersama Pemerintah Daerah, belum berjalan dengan baik.

Kabupaten Pasangkayu dengan ibu kota Pasangkayu, termasuk kabupaten termuda dan terletak di bagian Utara Sulawesi Barat. Kabupaten ini merupakan hasil pemekaran dari Kabupaten Mamuju. Kabupaten ini merupakan gabungan dari kecamatan Pasangkayu bersama kecamatan Sarudu, Baras, dan Bambalamotu yang sebelumnya pernah menjadi bagian dari Kabupaten Mamuju sebelum dimekarkan pada tahun 2001. Pada tanggal 27 Januari 2003, terbitlah Keputusan DPR RI yang menyetujui Mamuju Utara sebagai kabupaten baru. Saat itulah perhatian masyarakat tertuju kepada Pemerintahan baru Mamuju Utara. Dimana sekitar 100.000 jiwa penduduk Mamuju Utara mencurahkan perhatiannya demi mambangun kabupaten baru ini. Desa Sarudu Kecamatan Sarudu adalah merupakan salah satu tempat sejarah dimulainya pembentukan Mamuju Utara. Pada tanggal 18 Juni 2001, pertemuan awal yang dilakukan oleh Komite aksi pembentukan Mamuju Utara. Dari sinilah terlahir sederetan tokoh pembentukan Kabupaten Mamuju Utara seperti bapak YAUMIL RM,

AGUS AMBO DJIWA dan sederetan tokoh lainnya yang tergabung dalam Komite.¹⁷

Hanya dalam tempo 1 (satu) tahun 7 (tujuh) bulan, Pemerintah menyatakan Kabupaten Mamuju Utara resmi dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2003. Peresmian Kabupaten Mamuju Utara ini adalah merupakan pemekaran dari Kabupaten Mamuju dengan 4 (empat) Kecamatan, 31 (tiga puluh satu) Desa dan 129 (seratus dua puluh sembilan) Dusun. Pada Tahun 2017, dengan perjuangan para tokoh dan Pemerintah Daerah Kabupaten Mamuju Utara melalui sejumlah pertemuan di DPR RI dan Kementerian Dalam Negeri, akhirnya pada tanggal 28 Desember 2017 Presiden Republik Indonesia Bapak Joko Widodo, resmi mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2017 tentang Perubahan Nama Kabupaten Mamuju Utara menjadi Kabupaten Pasangkayu. Dengan perubahan nama tersebut tercapailah hasrat para tokoh penggagas terbentuknya kabupaten ini yang menginginkan nama kabupaten adalah Kabupaten Pasangkayu.

Kabupaten pasangkayu sebagai daerah hasil pemekaran dari Kabupaten Mamuju memiliki tanggung jawab besar guna mewujudkan keberhasilan daerah melalui beberapa indikator. Selama kurun waktu 18 tahun menjadi kabupaten, kabupaten pasangkayu memiliki tekad untuk berdiri sebagai daerah yang mengutamakan peningkatan kualitas

¹⁷ Awaluddin, 2017, *Profil Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Mamuju Utara*, LP4-OTDA: Pasangkayu. Hal. 1

elayanan administrasi publik dan pemerataan kesejahteraan masyarakat yang termaksud dalam misi dan visi pemerintahan saat ini.¹⁸

Salah satu pelayanan administrasi publik yang berkaitan dengan pemenuhan hak masyarakat sebagai warga negara, yakni pelayanan administrasi kependudukan. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan¹⁹ menjelaskan bahwa administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta penggunaan hasilnya untuk pelayanan administrasi dan pembangunan sektor lain. Selain itu, administrasi kependudukan kemudian menegaskan; menjelaskan mengenai pentingnya pemenuhan hak kependudukan warga negara, bahwa setiap penduduk mempunyai hak untuk memperoleh dokumen kependudukan, pelayanan yang sama dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, perlindungan atas data pribadi, kepastian hukum atas kepemilikan dokumen, Informasi mengenai data hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil atas dirinya dan atau keluarganya di kabupaten pasangkayu

Untuk mencapai pelayanan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil yang maksimal dan memenuhi kepentingan masyarakat serta mempermudah masyarakat dalam melaksanakan urusan yang

¹⁸ Ibid. Awaluddin, Hal. 1-6

¹⁹ Lihat, UU No. 24 Tahun 2013 Tetang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2006 Tetang Administrasi Kependudukan

berkaitan dengan administrasi kependudukan dan pencacatan sipil, maka dibutuhkan suatu perencanaan yang baik. bila mana perencanaan memuat kebijakan-kebijakan dari hasil pengambilan keputusan yang diperoleh dari hasil keputusan bersama, sehingga pelaksanaan dan hasil dari suatu kegiatan akan sangat bergantung dari bagaimana perencanaan tersebut dirumuskan secara maksimal oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pasangkayu.

Berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten pasangkayu seperti meningkatkan kualitas pelayanan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil namun sejauh ini masih dirasakan belum memberikan hasil sebagaimana yang diharapkan. Ada beberapa faktor yang dinilai sebagai kendala diantaranya, kurangnya sarana atau fasilitas, SDM aparatur dan kebudayaan. belum adanya parameter yang valid terhadap indikator kinerja institusi pelayanan di dinas kependudukan dan pencatatan sipil.

Sarana atau fasilitas, SDM aparatur, dan kebudayaan seringkali dijadikan sebagai alasan dan penyebab Rendahnya kinerja birokrasi pelayanan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten pasangkayu . pelayanan administrasi yang cenderung formalistik dan tidak peka terhadap permintaan masyarakat menyebabkan pelayanan administrasi seringkali diabaikan oleh masyarakat kabupaten pasangkayu.

Pelayanan administrasi kependudukan dan pencacatan sipil menunjukkan dominasinya sebagai pemain utama dalam pelayanan

administrasi dasar. Pelayanan administrasi kependudukan dan pencacatan sipil merupakan suatu pelayanan yang paling utama dalam menjalankan pemungutan pajak dan penggunaan dana-dana pemerintah lainnya. Oleh karena itu hal tersebut yang tidak dapat membuat penyediaan pelayanan administrasi tersebut menjadi tidak efisien khususnya apabila terjadi kesenjangan, sarana atau fasilitas, sumberdaya manusia, kebudayaan dan kapasitas dari pelayanan Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil yang menyebabkan institusi Administrasi Publik menjadi tidak efektif

Masalah pelayanan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten pasangkayu daerah yang baru mengalami Pemekaran memiliki ciri yang cenderung pungli atau calo terhadap masyarakat apalagi yang berkaitan dengan pengadaan produk-produk pelayanan administrasi yang bersifat kewajiban seperti kartu tanda penduduk (KTP), kartu keluarga(KK), akta kelahiran dan lain-lain di Daerah Kabupaten Pasangkayu.

Terjadinya pungli atau calo yang berkaitan dengan jenis-jenis produk pelayanan administrasi yang bersifat kewajiban, memang hanya melibatkan biaya transaksi antara pemberi layanan dengan individu masyarakat yang relatif kecil tetapi biaya-biaya transaksi tersebut melibatkan porsi populasi yang sangat besar karena itu pungli atau calo dengan menggunakan instrumen produk-produk pelayanan administrasi kependudukan dan pencacatan sipil kabupaten pasangkayu tersebut bisa jadi memiliki dampak yang sangat luas.

Pemerintah Daerah kabupaten pasangkayu pelaksanaan harus meningkatkan kualitas pelayanan administrasi kependudukan dan pencatatann sipil kepada masyarakat kabupaten pasangkayu, karena pada hakikatnya kualitas ditentukan hanya oleh masyarakat kabupaten pasangkayu. Sejauhmana pemerintah kabupaten pasangkayu memiliki perhatian atau kepedualian terhadap masyarakat dalam mengimplementasikan penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan dan pencacatan sipil..

Pada Hakikatnya sebuah pelayanan administrasi itu secara sederhana haruslah cepat, bisa lebih mudah, dan bisa lebih efektif, tanpa adanya pemugutan biaya terhadap masyarakat. namun paradigma seperti ini akan bergeser jika pemerintah daerah kabupaten pasangkayu tidak mampu mewujudkan pelayanan administrasi yang efektif serta pengawasan yang kuat yang di lakukan oleh DPRD kabupaten pasangkayu. sebagaimana mestinya terutama ini menjadi tantangan besar bagi pemerintah daerah kabupaten pasangkayu dan DPRD kabupaten pasangkayu dalam melakukan pengawasan terhadap pelayanan administrasi kependudukan dan pencacatan sipil.

Pelayanan administrasi kependudukan dan pencacatan sipil di kabupaten pasangkayu harus ditingkatkan baik melalui gerakan kultural, struktural, maupun sosialisasi membangun masyarakat akan pentingnya pelayanan admnistrasi kependudukan dan pencacatan sipil yang sangat berkualitas..

Sangat di butuhkan kerjasama yang baik antara seluruh komponen pemerintah daerah kabupaten pasangkayu, DPRD kabupaten pasangkayu dan seluruh masyarakat kabupaten pasangkayu untuk tetap menyusun dan mengawasi jalannya peraturan daerah kabupaten pasangkayu dalam hal penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan dan pencacatan sipil di kabupaten pasangkayu melalui komitmen yang jelas dan terarah guna mewujudkan daerah pemekaran baru yang betul-betul berorientasi pada kepentingan pelayanan publik yang efisien serta baik bukan hanya kepentingan individu atau golongan.

Pemenuhan hak dasar masyarakat kabupaten pasangkayu dalam menikmati pelayanan administrasi kependudukan dan pencacatan sipil harus dikedepankan ini sangat penting untuk mengukur seberapa besar daerah kabupaten pasangkayu pemekaran mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya dalam penyelenggaraan pelayanan administrasi.

Membangun , mewujudkan/menerapkan *Good Governance* , bukan hanya berupa masalah perbaikan kondisi dan komitmen dan masyarakat yang memiliki berbagai macam kelompok sosial dengan kondisi dan kepentingan yang berbeda. Prioritas pengembangan sarana atau fasilitas, sumber daya aparatu dan budaya masyarakat diarahkan pada penciptaan *Good Governance* dengan kebijakan yang mengarah kepada penerapan prinsip-prinsip *Good Governance* antara lain peningkatan efektivitas pengawasan, peningkatan kualitas pelayanan administrasi, dan

peningkatan budaya kerja, etika birokrasi, dan peningkatan kualitas penyelenggaraan administrasi negara, dan lainnya.

Oleh karena itu, maka DPRD Kabupaten pasangkayu diberikan kewenangan, antara lain melakukan pengawasan terhadap Pemerintahan Daerah sebagai yang di maksud dalam undang-undang no 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

- Pasal 149 (undang-undang no 23 tahun 2014)
 - 1 DPRD Kabupaten/kota mempunyai fungsi
 - a Pembentukan perda kabupaten/kota
 - b Anggaran
 - c Pengawasan
 - 2 Ketiga fungsi sebagaimana di maksud pada ayat (1) di jalankan dalam kerangka representasi rakyat di daerah kabupaten/kota
 - 3 Dalam rangka menjalankan fungsinya sebagaimana di maksud pada ayat (1). DPRD kabupaten/kota menjaring aspirasi rakyat
- Pasal 153 (undang-undang no 23 tahun 2014)
 - 1 Fungsi pengawasan sebagaimana di maksud dalam pasal 149 ayat (1) huruf c di wujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap :
 - a Pelaksanaan perda kabupaten /kota dan peraturan bupati/wali kota
 - b Pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten /kota; dan

- c Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh badan pemeriksa keuangan.
- 2 Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil dari pemeriksaan laporan keuangan oleh badan pemeriksa keuangan sebagaimana di maksud pada (1), DPRD Kabupaten/kota berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksaan keuangan yang di lakukan oleh badan pemeriksa keuangan.
- 3 DPRD kabupaten/kota melakukan pembahasan terhadap laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan sebagaimana di maksud pada ayat (2)
- 4 DPRD kabupaten /kota dapat meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan kepada badan pemeriksan keuangan.²⁰

Pengawasan ini dengan tujuan untuk menciptakan semua pelayanan administrasi yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang dapat memuaskan masyarakat kabupaten pasangkayu yang membutuhkan jasa layanan sekaligus sebagai sebuah bentuk pertanggungjawaban moral-politik kepada masyarakat yang diwakilinya. Dengan demikian pengawasan ini dilaksanakan tidak hanya karena terjadi masalah dalam suatu kegiatan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, tetapi memang harus dilaksanakan. Begitu juga dengan Pemerintah Daerah yang harus tetap

²⁰ Lihat UU No. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2014 Tetang Pemerintahan Daerah. Pasal 149 Dan Pasal 153

memberikan keterangan pertanggungjawaban atas semua tugas yang dijalankan pemerintah daerah kabupaten pasangkayu kepada DPRD kabupaten pasangkayu.

Sehubungan dengan masalah di atas maka diduga fungsi pengawasan DPRD pada Pelayanan Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil kabupaten pasangkayu dibidang belum optimal dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggara pelayanan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil. penulis tertarik melakukan penelitian di kabupaten pasangkayu untuk mengetahui sejauhmana Pengawasan yang di lakukan oleh DPRD kabupaten pasangkayu terhadap peraturan daerah tentang penyelenggaraan pelayan Administrasi kependudukan dan Pencatatan sipil. dengan mengambil judul hasil penelitian ***“Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pada Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Administrasi Kependudukan Dan Pencacatan Sipil Kabupaten Pasangkayu”***

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, dapat diuraikan suatu permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan hukum ini. Permasalahan tersebut adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah fungsi DPRD pada pengawasan penyelenggaraan pelayanan administrasi DISDUKCAPIL Kabupaten Pasangkayu?
2. Apa yang menjadi hambatan DPRD pada pengawasan penyelenggaraan pelayanan administrasi DISDUKCAPIL Kabupaten Pasangkayu ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka tujuan dari penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis fungsi DPRD pada pengawasan penyelenggaraan pelayanan administrasi DISDUKCAPIL Kabupaten Pasangkayu
2. Untuk mengetahui dan menganalisis Jenis yang Menjadi hambatan DPRD pada pengawasan penyelenggaraan pelayanan Administrasi DISDUKCAPIL Kabupaten pasangkayu

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan manfaat penelitian dapat di peroleh sebagai berikut:

1. Manfaat teriotis

Manfaat teoritis dan penelitian ini di harapkan dapat memberikan sumbangan dan masukan terhadap perkembangan ilmu pengetahuan hukum terkhususnya ilmu hokum tata negara. Terutama berkaitan dengan fungsi DPRD pada pengawasan penyelenggaraan pelayanan Administrasi DISDUKCAPIL Kabupaten pasangkayu.

2. Manfaat praktis

- a. Penelitian ini diharapkan bisa menjadi masukan atau bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah, khususnya dalam upaya, khususnya dalam upaya fungsi DPRD pada pengawasan penyelenggaraan pelayanan administrasi DISDUKCAPIL Kabupaten Pasangkayu

- b. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan atau memberikan informasi yang konstruktif kepada masyarakat yang diharapkan turut serta berperan dalam upaya penegakan fungsi DPRD pada pengawasan penyelenggaraan pelayan administrasi DISDUKCAPIL Kabupaten pasangkayu.

E. Orisinilitas Penelitian

Pada penelitian ini dianalisis beberapa karya tulis ilmiah yang memiliki kesamaan dengan penelitian ini untuk pembuktian orisinalitas penelitian. Sebagaimana berikut yaitu:

1. Widarto Ishak, ***Analisis Kerja DPRD dalam penyusunan peraturan daerah kota palu***. Tesis program studi magister administrasi publik pasca sarjana universitas tadulako palu. Menguraikan bahwa DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah belum menjalankan fungsi dan wewenangnya secara optimal. Kinerja DPRD dalam pembuatan Peraturan Daerah bersama Pemerintah Daerah, belum berjalan dengan baik.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian tersebut yaitu pentingnya peranan DPRD dalam penyusunan dan pengawasan peraturan daerah tentang penyelenggaraan pelayanan publik. Sedangkan perbedaan penelitian ini dengan penelitian tersebut yaitu, lokasi penelitian ini kabupaten pasangkayu dan bukan di DPRD kota palu. Dan penelitian ini menguraikan juga fakto-faktor apa saja yang menjadi

kendala pemerintah daerah dalam penyusunan dan pengawasan peraturan daerah tentang pelayanan publik di kabupaten pasangkayu dalam membentuk peraturan daerah responsif sedangkan pada penelitian tersebut tidak demikian

2. Anindita Dwi Hapsari, ***Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi tentang Pembentukan Perda Kota Tegal Periode 2014-2019)***. Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2018, menguraikan bahwa DPRD Kota Tegal belum optimal dalam melaksanakan fungsi legislasi dengan indikator yaitu, minimnya rancangan peraturan daerah kota tegal dari inisiatif DPRD kota tegal priode 2009-2014 dan priode 2014-2019, tidak ada peraturan daerah tentang pembukaan produk hukum daerah kota tegal, serta DPRD kota tegal belum melibatkan masyarakat dalam penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan daerah hingga ditetapkan menjadi peraturan daerah.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian tersebut yaitu sama-sama menguraikan pentingnya penyusunan dan pengawasan DPRD dalam penyusunan dan pengawasan peraturan daerah kabupaten. Sedangkan perbedaan penelitian ini dengan penelitian tersebut yaitu, lokasi penelitian ini di kabupaten pasangkayu bukan DPRD Kota Tegal; dan penelitian ini menguraikan juga fakto-faktor apa saja yang menjadi kendala pemerintah daerah dalam penyusunan dan pengawasan peraturan daerah tentang pelayanan publik di kabupaten pasangkayu

dalam membentuk peraturan daerah responsif sedangkan pada penelitian tersebut tidak demikian.

3. Marianus Wathungdha, ***Pelaksanaan Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Ngada pada Tahun 2009-2014***. Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2015, menguraikan bahwa pelaksanaan hak inisiatif DPRD Kabupaten Ngada secara kuantitas belum optimal dengan indikator hanya terdapat lima peraturan daerah yang berasal dari inisiatif DPRD Kabupaten Ngada periode 2009-2014, hal tersebut terjadi karena kendala kemampuan anggota DPRD Kabupaten Ngada, pola pikir, pengalaman, kurang menguasai data dan informasi serta kurangnya partisipasi masyarakat, untuk mengatasi kendala tersebut harus dilakukan peningkatan Sumber Daya Manusia (SDM), pendidikan politik dan partisipasi masyarakat secara efektif.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian tersebut yaitu sama-sama menguraikan pentingnya peranan DPRD dalam pengawasan dan penyusunan peraturan daerah tentang penyelenggaraan pelayanan publik. Sedangkan perbedaan penelitian ini dengan penelitian tersebut yaitu, lokasi penelitian ini di DPRD dan pemerintah daerah kabupaten pasangayu bukan DPRD Kabupaten Ngada; serta diuraikan juga faktor-faktor yang menjadi kendala pemerintah daerah dalam penyusunan serta pengawasan peraturan daerah tentang pelayanan publik sedangkan pada penelitian tersebut tidak demikian.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

1. Pengertian dan Makna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pengertian dan makna DPRD telah mengalami pergeseran mendasar sejak berlakunya undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Sesuai isi dari undang-undang nomor 23 tahun 2014 dalam hal menimbang :

a. Disebutkan bahwa.

bahwa sesuai dengan pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah di atur dalam Undang-Undang

b. Bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah di arahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

c. Bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah, potensi dan keanekaragaman

daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara²¹

Selanjutnya dalam pasal 1 ayat (2) – (5) di jelaskan bahwa :

Pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan republik indonesia sebagaimana dimaksud dalam undang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945” pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. adapun dewan perwakilan rakyat daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah²²

Dengan demikian bahwa, bahwa dalam pengertian dan makna DPRD sebagai lembaga legislatif daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah bersama dengan gubernur, bupati, walikota, sama sekali tidak ada yang mengatur tentang peran partai politik yang diwakili fraksi dalam DPRD selaku penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bahkan fraksi sebagai perpanjangan tangan partai politik di DPRD tidak memiliki konesitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, DPRD yang didalamnya

²¹ Lihat. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Hal Menimbang. Hal 17-18

²² Marbun, B.N, 2006, *DPRD pertumbuhan dan cara kerjanya*, pustaka sinar harapan, jakarta. Hal. 1-2

terdapat alat kelengkapan DPRD yang menyelenggarakan aktifitas politik, peran dan fungsi DPRD sebagai representasi rakyat di daerah tersebut.²³

Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 atas perubahan undang-undang 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah²⁴ menurut Miriam Budiardjo²⁵ menyebutkan DPRD adalah lembaga legislatif atau membuat peraturan, peraturan perundang-undangan yang dibuatnya mencerminkan kebijakan-kebijakan itu. DPRD dapat dikatakan merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum.²⁶ Mengartikan DPRD adalah institusi yang menjadi tumpuan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat daerah. Beberapa pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berada di daerah dan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang bertugas membuat peraturan daerah dan menampung aspirasi masyarakat daerah yang diwakilinya.

Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menegaskan

²³ Darmawan Dkk, 2019, *Memori Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pasangkayu*, Seleman Yogyakarta. Bulaksumur Empat. Hal. 10-11

²⁴ Lihat UU. No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 1 ayat (4)

²⁵ Budiardjo, Miriam. 2005. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hal. 30

²⁶ A. B. Barrul Fuad. 2000. *DPRD Dalam Masa Transisi Menuju Demokrasi*. Jurnal Administrasi Negara: Vol. 1. No. 1.

bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disingkat DPRD, adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁷

2. Fungsi Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Fungsi Kordinasi

Arti penting dari badan perwakilan adalah sebagai atribut demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perwakilan merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus di jalankan atas kehendak rakyat (*will of the people*). Otoritas suatu pemerintah akan tergantung pada kemampuannya untuk mentransformasikan kehendak rakyat sebagai nilai tertinggi diatas kehendak negara. (*will of the state*)²⁸ Dalam perkembangannya fungsi-fungsi DPRD mengalami perubahan yang disesuaikan dengan keadaan dan peraturan yang berlaku, berdasarkan pasal 149 undang-undang No 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah disebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi sebagai berikut.

Pasal 149 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 atas perubahan undang-undang 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota mempunyai fungsi pembentukan perda kabupaten/kota, anggaran, dan pengawasan

²⁷ Lihat UU No. 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3. Pasal 1 Ayat (4)

²⁸ Siswanto Sunarno, 2006, *hukum pemerintahan daerah indonesia*, Sinar Grafika, jakarta. Hal. 65

Pasal 149 Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 atas perubahan undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan daerah menegaskan bahwa DPRD memiliki fungsi pembentukan perda kabupaten/kota , anggaran, dan pengawasan.²⁹Fungsi DPRD dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdapat keseragaman yaitu Pasal 292 yang mengatur tentang fungsi DPRD Provinsi dan Pasal 343 yang mengatur fungsi DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi yang sama yaitu fungsi pembentukan perda kabupaten/kota , anggaran, dan pengawasan.

Penjelasan umum Pasal 292 dan Pasal 343 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menegaskan bahwa fungsi pembentukan perda kabupaten/kota.³⁰

1. Pasal 150 sebagai dimaksudkan dalam pasal 149 ayat (1) huruf a dilaksanakan dengan cara³¹
 - a. Membahas bersama bupati/wali kota dan menyetujui rancangan perda kabupaten/kota
 - b. Mengajukan usul rancangan perda kabupaten/kota

²⁹ Lihat, UU No. 9 Tahun 2015 Atas perubahan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 149

³⁰ Op. Cit. Pasal 292 dan Pasal 343

³¹ Op.cit. Pasal 150, Pasal 152, Dan Pasal 153

- c. Menyusun program pembentukan perda kabupaten/kota bersama bupati/wali kota.
2. Pasal 152 sebagai dimaksudkan dalam pasal 149 ayat (1) huruf b fungsi anggaran sebagai berikut
 - a. Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam pasal 149 ayat (1) huruf b diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap rancangan perda kabupaten/kota tentang APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota
 - b. Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara
 1. Membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh bupati/walikota berdasarkan RKPD
 2. Membahas rancangan perda kabupaten/kota tentang APBD kabupaten/kota
 3. Membahas rancangan perda kabupaten/kota tentang perubahan APBD kabupaten/kota
 4. Membahas rancangan perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kabupaten/kota.
- c. Pasal 153 sebagai dimaksudkan dalam pasal 149 ayat (1) huruf c fungsi pengawasan sebagai berikut
 1. Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam pasal 149 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap
 - a. Pelaksanaan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota

- b. Pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan peyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten/kota
 - c. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan keuangan oleh badan pemriksa keuangan.
2. Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemriksaan laporan keuangan oleh badan pemeriksa keuangan sebagaimana di maksud ayat (1) DPRD kabupaten/kota berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksa keuangan yang dilakukan oleh badan pemriksa keuangan.
 3. DPRD kabupaten/kota melakukan pembahasan terhadap pemeriksa laporan keuangan sebagaimana di maksud ayat (2)
 4. DPRD kabuoaten/kota dapat meminta klrafikasi atas temuan laporan hasil pemeriksa laporan keuangan kepada badan pemriksa keuangan.³²

Adalah merupakan fungsi DPRD Provinsi untuk membentuk peraturan daerah Provinsi bersama Gubernur, sedangkan yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Provinsi bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD Provinsi. Fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD Provinsi untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, peraturan daerah dan keputusan Gubernur serta kebijakan yang

³² Darmawan Dkk, 2019, *peran dan fungsi alat kelengkapan DPRD Kabupaten Pasangkayu*, Intigrafika sukses muliya, surabaya.

ditetapkan oleh pemerintah daerah, rumusan yang sama juga berlaku pada DPRD Kabupaten/Kota.

Fungsi pembentukan peraturan daerah dilaksanakan dengan cara membahsa bersama kepala daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan peraturan daerah, mengajukan usul rancangan peraturan daerah, dan menyusun program pembentukan peraturan daerah bersama kepala daerah.

Wewenang DPRD untuk membentuk peraturan perundang-undangan ditingkat daerah berasal dari tugas pembantua lebih terbatas di bandingkan dengan urusan otonomi. Pada bidang tugas pembantuan, kewenangan hanya terbatas pada cara-cara menyelenggarakan urusan yang memerlukan bantuan, sedangkan wewenang mengatur urusannya sendiri tetap ada pada satuan pemerintah yang di bantu.

Fungsi penganggaran di laksanakan dengan cara membahas kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang disusun oleh kepala daerah berdasarkan RKPD, membahas rancangan perda tentang APBD, membahas rancangan perda tentang perubahan APBD, dan membahas rancangan perda tentang penanggungjawaban APBD.

Fungsi pengawasan di wujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan perkada, pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan

daerah, dan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh badan pemeriksa keuangan.³³

- **Fungsi Kordinasi**

Dalam suatu kelembagaan modern, fungsi kordinasi antar lembaga dalam internal fungsional struktural unit lembaga tersebut. James D Mooney(dalam Moekijat³⁴) menyatakan bahwa kordinasi mengandung semua prinsip organisasi yang efektif dan tujuan organisasi. Dalam persektif admnistrasi publik, kordinasi yang menjadi faktor penting adalah kemampuan seseorang dalam melakukan kerjasama baik secara struktural maupun horizontal.³⁵

Menurut Malayu Hasibun (dalam Moekijat³⁶) ruang lingkup berkaitan dengan:

- 1 Koordinasi oleh seseorang individu misalnya seorang pekerja atau pengawai hendaknnya melakukan koordinasi dan kerjasama dengan orang lain untuk mencapai tjuan bersama
- 2 Koordinasi antara individu-individu dalam golongan.
- 3 Kordinasi antara perusahaan-perusahaan atau lembaga DPRD dengan lembaga pemrintah lainnya untuk mencapai tujuan bersama.
- 4 Koordinasi antara unit- unit.

³³ Andi Pangeran Moenta, 2018, *pokok- pokok hukum pemerintahan daerah*, PT. Grafindo Persada, Depok. Hal. 68

³⁴ Moekijat, 1994, *kordinasi:suatu tujuan teoritis*, mandar maju, Bandung. Hal. 23

³⁵ Darmawan, 2019, *Memori DPRD Kabupaten pasangayu*, Buluksumur empat:yogyakarta. Hal. 7-8

³⁶ Op, cit. Moekijat, hal. 29

Tosi dan carroll (dalam moekijat³⁷) menjelaskan bahwa jenis koordinasi terdiri dari koordinasi secara vertikal dalam koordinasi horizontal. Baik kordinasi vertikan maupun horizontal diperlukan dalam organisasi. Koordinasi vertical menunjukkan perkembangan hubungan-hubungan yang efektif dan satu padukan di antara kegiatan-kegiatan pada tingkat-tingkat organisasi yang berlainan. Sedangkan koordinasi horizontal adalah pengembangan hubungan-hubungan yang lancar di antara individu-individu atau kelompok pada tingkat yang sama.

Koordinasi berhubungan dengan tugas menyatupadukan kegiatan-kegiatan guna menjamin suksesnya pencapaian tujuan bersama. Dann Sugandha (dalam Moekijat³⁸) menyatakan prinsip koordinasi terdiri atas :

- 1 Adanya kesepakatan dan kesatuan pengertian mengenai sasaran yang harus di capai sebagai arah kegiatan bersama.
- 2 Adanya kesepakatan mengenai kegiatan atau tindakan yang harus di lakukan oleh masing-masing pihak, termaksud target dan jadwalnya.
- 3 Adanya ketaatan atau loyalitas dari setiap pihak terhadap bagian tugas masing- masing serta jadwal yang telah di sepakati.
- 4 Adanya saling tukar informasi dari semua pihak yang bekerja sama mengenai kegiatan dan hasilnya pada suatu saat tertentu, termaksud masalah- masalah yang dihadapi masing-masing.

³⁷ Ibid, Moekijat, hal. 29-30

³⁸ Ibid, Moekijat, hal. 38- 39

- 5 Adanya koordinator yang dapat memimpin dan mengerakkan serta memonitor kerja sama tersebut, serta memimpin pemecahan permasalahan bersama.
- 6 Adanya informasi dari berbagai pihak yang mengalir kepada koordinator sehingga koordinator dapat memonitor seluruh pelaksanaan kerja sama dan mengerti masalah- masalah yang ada di hadapi oleh semua pihak.
- 7 Adanya saling hormati terhadap wewenang fungsional masing-masing pihak sehingga tercipta semangat untuk saling bantu.

Dengan demikian , fungsi alat kelengkapan DPRD dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Fungsi koordinasi amat menentukan suksesnya dalam tujuan kelembagaan tersebut. DPRD sebagai lembaga politik yang termatib didalamnya berbagai kepentingan dan aspirasi rakyat harus diakomodasi dalam membangun kualitas demokrasi di kabupaten pasangkayu.

3. Kedudukan dan Tugas Pokok DPRD Kabupaten Pasangkayu

DPRD labupaten pasangkayu terdiri atas anggota partai politik peserta pemiliha umum yang dipilih melalui pemilihan umum pada masa jabatan 2014- 2019 berjumlah 30 orang.³⁹

³⁹ Darmawan dan Sisrilnardi, 2014-2019, *memori DPRD kabupaten pasangkayu*.bolaksumar empat : sukoharjo ngalik sleman Yagyakarta

DPRD kabupaten pasangayu merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten pasangayu

Untuk melaksanakan apa yang menjadi fungsi anggota DPRD, maka DPRD mempunyai tiga fungsi sebagai berikut :

1 Pembentukan perda kabupaten/kota

Fungsi pembentukan perda kabupaten/kota diwujudkan dalam bentuk peraturan daerah bersama-sama bupati. Fungsi pembentukan peraturan daerah dilakukan dengan cara:

- a Menyusun program pembentukan peraturan daerah bersama kepala daerah
- b Membahas bersama kepala daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan peraturan daerah
Mengajukan usulan rancangan peraturan daerah

2 Anggaran

Fungsi anggaran DPRD diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD yang diajukan oleh kepala daerah. Fungsi anggaran dilaksanakan dengan cara :

- a Membahas kebijakan umum APBD dari prioritas dan plafon anggaran sementara yang disusun oleh kepala daerah berdasarkan rencana kerja pemerintah daerah.
- b Membahas rancangan peraturan daerah tentang APBD

- c Membahas rancangan peraturan daerah tentang perubahan APBD
- d Membahas rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

3 Pengawasan

Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan, peraturan bupati, keputusan bupati dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam rangka representasi rakyat di daerah. olehnya, DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- a Membentuk peraturan daerah bersama bupati
- b Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai APBD yang diajukan oleh bupati
- c Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD.
- d Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati dan wakil bupati kepada menteri dalam negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian.
- e Memilih wakil bupati dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati.
- f Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana nasional maupun internasional di daerah.

- g Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama nasional maupun internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten
- h Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati dalam penyelenggaraan pemerintah.
- i Memebrikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.
- j Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- k Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴⁰

Tugas dan wewenang DPRD berdasarkan Pasal 154 Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 atas perubahan undang-undang 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah adalah :

- a. Membentuk Peraturan Daerah (Perda) yang dibahas dengan Gubernur untuk mendapat persetujuan bersama.
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah tentang APBD bersama kepala daerah.
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah,

⁴⁰ Darwis, 2015, *Peran dan Fungsi Alat Kelengkapan DPRD Kabupaten Mamuju Utara*. CV. Inti Grafika Sukses Mulia: DPRD Kabupaten Mamuju Utara. Hal 86

APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah.

- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota.
- e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah.
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan pemerintah daerah.
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah.
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.⁴¹

Tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 344 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis

⁴¹ Lihat, UU No 9 Tahun 2015 atas perubahan UU No 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan Daerah, Pasal 154

Permasyarakatan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur sebagai berikut :

- a. Membentuk peraturan daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh bupati/walikota.
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota.
- d. Mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/walikota kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengangkatan dan/atau pemberhentian.
- e. Memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil gubernur.
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten/Kota.
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota.
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

- j. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- k. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang diatur dengan peraturan DPRD Kabupaten/Kota tentang tata tertib.⁴²

1. Hak dan Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Selain memiliki kewenangan, anggota DPRD pun dalam menjalankan tugasnya mempunyai hak :

1. Hak Interpelasi

Hak interpelasi sebagaimana yang di maksud adalah DPRD mempunyai hak untuk meminta keterangan kepada bupati mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

2. Hak Angket

Hak Angket adalah hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Menyatakan pendapat.

Hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan bupati atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan

⁴² Lihat, UU No 13 Tahun 2019 Tentang MD3. Pasal 344

rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.⁴³

DPRD tidak hanya memiliki hak interpelasi , angket, dan menyatakan pendapat namun anggota DPRD kabupaten pasangkayu ini pula juga mempunyai hak dan kewajiban sebagai anggota DPRD sebagai berikut.⁴⁴

1. Hak anggota DPRD
 - a. Mengajukan rancangan peraturan daerah
 - b. Mengajukan pertanyaan
 - c. Menyampaikan usul dan pendapat
 - d. Memilih dan dipilih\
 - e. Membela diri
 - f. Imunitas
 - g. Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas
 - h. Protokoler
 - i. Keuangan dan admnistrasi
2. Kewajiban anggota DPRD
 - a. Memegang teguh dan mengamalkan pancasila
 - b. Melaksanakan undang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945 dan menataati peraturan perundang-undangan
 - c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan negara kesatuan republik indonesia

⁴³ Darmawan, 2019, *Memory DPRD kabupaten Pasangkayu*, Buluksumur Empat; Yogyakarta. Hal.12

⁴⁴ Ibid, Darmawan, Hal. 12-13

- d. Mendahulukan kepentingan negara diatas kepentingan pribadi kelompok dan golongan
- e. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat.
- f. Menataati prinsip demokrasi dalam penyelenggara pemerintah daerah
- g. Mentaati tata tertib dan kode etik
- h. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.
- i. Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berskala.
- j. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat
- k. Memeberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Penjelasan umum Pasal 160 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 atas perubahan undang-undang nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa :

- a. Hak ini dimaksud untuk mendorong anggota DPRD kabupaten/kota untuk dalam menyikapi serta serta menyalurkan dan menindaklanjuti aspirasi rakyat yang diwakili qqdalam bentuk pengajuan usul rancangan perda kabupaten/kota
- b. Hak anggota DPRD kabupaten/kota untuk mengajukan pertanyaan baik secara lisan maupun tertulis kepda pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan fungsi serta tugas dan wewenang DPRD kabupaten/kota.

- c. Hak anggota DPRD kabupaten/kota untuk menyampaikan usul dan pendapat secara leluasa baik kepada pemerintah daerah kabupaten/kota sehingga ada jaminan kemandirian sesuai dengan panggilan hati nurani serta kredibilitasnya. Oleh karena itu setiap anggota DPRD kabupaten/kota tidak dapat diarahkan oleh siapapun didalam proses pengambilan keputusan, namun, tata cara penyampaian usul dan pendapat dimaksud tetap memperhatikan tata krama, etika, moral, sopan santun, dan kepatutan sebagai wakil rakyat.
- d. hak memilih merupakan hak warga negara untuk memilih wakilnya didalam suatu pemilihan umum, sedangkan hak pilih (hak pilih pasif) adalah hak warga negara untuk dipilih menjadi anggota suatu badan permusyawaratan/perwakilan rakyat dalam suatu pemilu
- e. hak yang menjadi naluri setiap orang untuk mempertahankan dirinya atau orang lain, harta benda dan kehormatannya dari perbuatan jahat pihak lain yang hendak merusak atau merugikan secara melawan hukum.
- f. Imunitas
- g. Penyelenggaraan orientasi dapat dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah kabupaten/kota, sekretariat DPRD kabupaten/kota, partai politik, atau perguruan tinggi
- h. Yang di maksud "hak protokoler" adalah hak anggota DPRD kabupaten/kota untuk memperoleh kehormatan berkenan dengan jabatannya baik dalam acara kenegaraan atau acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya.

i. Keuangan dan administratif, sudah jelas⁴⁵

Hak dan kewajiban DPRD menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 298 sampai dengan Pasal 300 menyangkut DPRD Provinsi dan Pasal 349 sampai dengan Pasal 351 untuk DPRD Kabupaten/Kota. Hak dan kewajiban DPRD Provinsi maupun Kabupaten/Kota diseragamkan mengikuti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 atas perubahan undang-undang 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

a. Hak anggota DPRD

Sesuai dengan rumusan Pasal 298 sampai dengan Pasal 300 (untuk DPRD Provinsi)⁴⁶ dan Pasal 349 sampai dengan Pasal 351 (untuk DPRD Kabupaten/Kota), Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang kemudian lebih rinci lagi dalam Pasal 160 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 atas perubahan undang-undang nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan hak anggota DPRD adalah :

- 1) Mengajukan rancangan peraturan daerah;
- 2) Mengajukan pertanyaan.
- 3) Menyampaikan usul dan pendapat.

⁴⁵ Lihat, UU No 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas UU No 23 Tahun 2014 Tetang Pemerintahan Daerah. Pasal 160

⁴⁶ Lihat, UU No. 13 Tahun 2019 tentang MD3, Pasal 298 – pasal 300

- 4) Memilih dan dipilih.
- 5) Membela diri.
- 6) Imunitas.
- 7) Protokoler.
- 8) Keuangan dan administratif.⁴⁷

b. Kewajiban Anggota DPRD

Pasal 298 sampai dengan Pasal 300 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (untuk DPRD Provinsi) dan Pasal 349 sampai dengan Pasal 351 (untuk DPRD Kabupaten/Kota)⁴⁸, selanjutnya dalam Pasal 161 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 atas perubahan undang-undang nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa kewajiban anggota DPRD adalah:⁴⁹

- 1) Memegang teguh dan Mengamalkan Pancasila
- 2) Melaksanakan undang-undang dasar negara republik indoneisa tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan..
- 3) Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Republik Indonesia.
- 4) Mendahulukan kepentingan negara diatas kepentingan pribadi , kelompok, atau golongan

⁴⁷ Op cit. Pasal 160

⁴⁸ Ibid, Pasal 298 – Pasal 300 Dan Pasal 349 – Pasal 351

⁴⁹ Lihat, UU No 9 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 161

- 5) Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat
- 6) Menataati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten/kota
- 7) Menataati tata tertib dan kode etik
- 8) Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten/kota
- 9) Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala
- 10) Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat
- 11) Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya

c. Alat Kelengkapan DPRD

DPRD dalam merealisasikan fungsi, tugas dan wewenang, hak DPRD dan hak Anggota DPRD, kewajiban Anggota DPRD, baik untuk DPRD Provinsi maupun untuk DPRD Kabupaten/Kota, DPRD memiliki alat kelengkapan dan pendukung, seperti diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 302 (untuk DPRD Provinsi) dan Pasal 353 (untuk DPRD Kabupaten/Kota), yang diseragamkan dengan alat kelengkapan DPRD⁵⁰. Pasal 163 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pembentukan, susunan, tugas dan wewenang alat

⁵⁰ Lihat, UU No 13 Tahun 2019 Tentang MD3, Pasal 302 dan 353

kelengkapan DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota diatur dalam peraturan tata tertib DPRD. Alat kelengkapan DPRD terdiri atas :

Pasal 163

1. Alat kelengkapan DPRD kabupaten/kota terdiri atas
 - a. Pimpinan.
 - b. Badan musyawarah
 - c. Komisi.
 - d. Badan pembentukan perda kabupaten/kota
 - e. Badan anggaran
 - f. Badan kehormatan.
 - g. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan di bentuk oleh rapat paripurna
2. Dalam menjalankan tugasnya, alat kelegkapan dibantu oleh sekretariat dan dapat dibantu oleh tim pakar atau tim ahli
3. Ketentuan mengenai tatacara pembentukan, susunan, serta tugas dan wewenang alat kelengkapan DPRD kabupaten/kota diatur dalam peraturan DPRD kabupaten/kota tentang tata tertib.⁵¹
- d. Kekebalan Anggota DPRD

Anggota DPRD (Provinsi, Kabupaten/Kota) dalam melaksanakan tugas dan haknya, memiliki kekebalan yang diatur dalam Pasal 315-317(untuk DPRD Provinsi) dan Pasal 366-368 (untuk DPRD Kabupaten/Kota) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan

⁵¹ Op. Cit. Pasal 163

Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang samasama menegaskan bahwa:⁵²

- Dalam Pasal 315-317(untuk DPRD Provinsi)
 - Hak uminitas pasal 315 (DPRD provinsi)
 - 1) Anggota DPRD provinsi mempunyai hak uminitas
 - 2) Anggota DPRD provinsi tidak dapat di tuntutan di depan pengadilan karena pernyataan, pernyataan dan atau pendapat yang di kemukakannya baik secara lisan meupun tertulis di dalam rapat DPRD perovinsi ataupun di luar rapat DPRD provinsi yang yang berkaitan dengan fungsi serta tugas dan weweang DPRD Provinsi
 - 3) Anggota DPRD Provinsi tidak dapat diganti antar waktu kerena pernyataan, pernyataan dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik didalam rapat DPRD Provinsi maupun di luar rapat DPRD provinsi yang berkaitan dengan fungsi serta tugas dan wewenang DPRD provinsi
 - 4) Ketentuan sebagaimna dimaksud pada ayat 1 tidak berlkaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan meteri yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal lain di maksud dalam ketentuan mengenai rahasia negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - Hak protokoler pasal 136 (DPRD Provinsi)
 - 1) Pimpinan dan anggota DPRD Provinsi mempunyai hak protokoler

⁵² Op. Cit. Pasal 315-317 dan Pasal 366-368

2) Hak protokoler sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan pemerintah

➤ Hak keuangan dan administratif pasal 137 (DPRD Provinsi)

1) Pimpinan dan anggota DPRD provinsi mempunyai hak keuangan dan administratif

2) Hak keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRD Provinsi sebagaimana di maksud pada ayat (1) diatur dengan pemerintahan daerah

3) Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya peimpinan dan anggota DPRD provinsi berhak memperoleh tunjangan yang besarnya disesuaikan kemampuan daerah.

4) Pengelolaan keuangan dan tunjangan sebagaimana di maksud pada ayat (1) dan ayat (3) dilaksanakan oleh sekertariat DPRD provinsi sesuai dengan peraturan pemerintah.⁵³

• Dalam pasal 366 – 368 (untuk DPRD kabupaten/kota)⁵⁴

➤ Hak uminitas pasal 366

1) Anggota DPRD kabupaten/kota mempunyai hak uminitas

2) Anggota DPRD kabupaten/kota tidak dapat di tuntutan di depan pengadilan karena pernyataan, pernyataan dan atau pendapat yang di kemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam rapat DPRD kabupaten/kota ataupun di luar rapat DPRD kabupaten/kota yang berkaitan dengan fungsi serta tugas dan wewenang DPRD kabupaten/kota

⁵³ Lihat, UU No 13 Tahun 2019 Tentang MD3, Pasal 136 Dan 137

⁵⁴ Ibid, Pasal 366 - 368

- 3) Anggota DPRD kabupaten/kota tidak dapat diganti antar waktu karena pernyataan, pernyataan dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik didalam rapat DPRD kabupaten/kota maupun di luar rapat DPRD kabupaten/kota yang berkaitan dengan fungsi serta tugas dan wewenang DPRD kabupaten/kota
- 4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal lain di maksud dalam ketentuan mengenai rahasia negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - Hak protokoler pasal 367 (Untuk DPRD kabupaten/kota)
 - 1) Pimpinan dan anggota DPRD kabupaten/kota mempunyai hak protokoler\
 - 2) Hak protokoler sebagaimana di maksud pada ayat (1) di atur dalam peraturan pemerintah
 - Hak keuangan dan administratif pasal 368 (untuk DPRD kabupaten/kota)
 - 1) Pimpinan dan anggota DPRD kabupaten/kota mempunyai hak keuangan dan administratif
 - 2) Hak keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRD kabupaten/kota sebagaimana di maksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.

B. Tinjauan Umum tentang Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan merupakan salah satu fungsi dasar manajemen. Pengawasan merupakan aspek penting untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yakni untuk memastikan dapat berjalan atau tidaknya fungsi pemerintahan sebagaimana seharusnya. Dikaitkan dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan cara menjaga legitimasi rakyat terhadap kinerja pemerintahan. Caranya dengan membentuk sistem pengawasan yang efektif, yakni berupa pengawasan intern (*internal control*) dan pengawasan ekstern (*external control*). Selain itu, pengawasan masyarakat perlu didorong agar *good governance* tersebut dapat terwujud.⁵⁵

Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam merencanakan dan melaksanakan pengawasan, yakni:⁵⁶

- 1) Agar pelaksanaan tugas umum pemerintahan dilakukan secara tertib berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta berdasarkan sendi-sendi kewajaran penyelenggaraan pemerintahan agar tercapai daya guna, hasil guna, dan tepat guna yang sebaik-baiknya.
- 2) Agar pelaksanaan pembangunan dilakukan sesuai dengan rencana dan program Pemerintah serta peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tercapai sasaran yang ditetapkan.
- 3) Agar hasil-hasil pembangunan dapat dinilai seberapa jauh tercapai untuk memberi umpan balik berupa pendapat, kesimpulan, dan saran terhadap

⁵⁵ Ahmad Fikri Hadin, 2013. *Eksistensi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan di Era Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Genta Press, hlm. 21-22.

⁵⁶ Lihat, Pasal 1 ayat (2) *Lampiran Instruksi Presiden RI Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan*

kebijaksanaan, perencanaan, pembinaan, dan pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan.

- 4) Agar sejauh mungkin mencegah terjadinya pemborosan, kebocoran, dan penyimpangan dalam penggunaan wewenang, tenaga, uang, dan perlengkapan milik negara, sehingga dapat terbina aparatur yang tertib, bersih, berwibawa, berhasil guna, dan berdaya guna.

Menurut Phillipus Mandiri Hadjon, hubungan di antara tingkat tingkat dalam pemerintahan harus dibedakan antara hubungan vertikal (pengawasan, kontrol, dsb.) dengan hubungan horisontal (perjanjian kerjasama di antara para pejabat yang berada pada tingkat yang sama). Alasan hubungan vertikal yang berupa pengawasan yang dilakukan oleh badan-badan pemerintah tingkat lebih tinggi terhadap badan yang lebih rendah adalah:⁵⁷

- 1) Koordinasi: mencegah atau mencari penyelesaian konflik/perselisihan kepentingan misalnya di antara kotapraja-kotapraja (sekarang kabupaten/kota).
- 2) Pengawasan kebijaksanaan: disesuaikan kebijaksanaan dari aparat pemerintah yang lebih rendah terhadap yang lebih tinggi.
- 3) Pengawasan kualitas: kontrol atas kebolehan dan kualitas teknis pengambilan keputusan dan tindakan-tindakan aparat pemerintah yang lebih rendah.

⁵⁷ Phillipus Mandiri Hadjon, dkk, 2008. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, hlm. 74.

- 4) Alasan-alasan keuangan: peningkatan kebijaksanaan yang tepat dan seimbang dari aparat pemerintah yang lebih rendah.
- 5) Perlindungan hak dan kepentingan warga: dalam situasi tertentu mungkin diperlukan suatu perlindungan khusus untuk kepentingan dari seorang warga.

Bahkan, pengawasan oleh parlemen juga berkaitan dengan pengangkatan dan pemberhentian pejabat-pejabat publik tertentu yang memerlukan sentuhan pertimbangan yang bersifat politik. Semua pejabat yang di pilih secara tidak langsung oleh rakyat, maka pemilihannya dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat. Demikian pula pejabat publik lainnya yang perlu diangkat dengan pertimbangan politik tertentu, maka pengangkatannya ditentukan harus dengan pertimbangan atau bahkan dengan persetujuan lembaga perwakilan rakyat. Misalnya, para hakim agung dipilih oleh dewan perwakilan rakyat untuk selanjutnya ditetapkan menjadi hakim agung dengan keputusan presiden.⁵⁸

2. Jenis- Jenis Pengawasan

Berkaitan dengan jenis-jenis pengawasan, menurut Fachruddin Riawan mengklasifikasi pengawasan sebagai berikut :⁵⁹

- 1) Pengawasan dipandang dari “kelembagaan” yang dikontrol dan melaksanakan kontrol dapat diklasifikasikan :

⁵⁸ Calon hakim agung yang akan dipilih oleh DPR adalah calon hakim agung yang diusulkan dari komisi yudisial. Lihat pasal 24A UUD 1945, pasal 8 UU No. 5 tahun 2004 tentang perubahan atas undang-undang No. 14 tahun 1985 tentang mahkamah agung dan pasal 13 UUD No. 22 tahun 2004 tentang komisi yudisial.

⁵⁹ Fachruddin, Riawan, 2009. *jenis jenis pengawasan*, WR Tjandra. Universitas adma jaya yogyakarta, hal 133-135

a. Kontrol internal (*internal control*)

Pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan/organ yang secara struktural masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah. Misalnya: pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hierarkis. Bentuk kontrol semacam itu dapat digolongkan sebagai jenis kontrol teknis-*administratif* atau *built-in control*.

b. Kontrol eksternal (*external control*)

Pengawasan yang dilakukan oleh badan/organ yang secara struktur organisasi berada diluar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya, kontrol yang dilakukan secara langsung, seperti kontrol keuangan yang dilakukan BPK, kontrol sosial yang dilakukan oleh masyarakat yang berminat pada bidang tertentu, dan kontrol politis yang dilakukan MPR dan DPR(D) terhadap pemerintah (*eksekutif*). Kontrol reaktif yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan peradilan (*judicial control*) antara lain peradilan umum dan peradilan administrasi, maupun badan lain seperti Komisi Ombudsman Nasional.

2) Pengawasan dipandang dari waktu pelaksanaan pengawasan, meliputi hal-hal berikut:

a. *Kontrol a-priori*

Pengawasan yang dilakukan sebelum dilakukan tindakan atau dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya yang menjadi wewenang pemerintah. Kontrol a-priori mengandung

unsur pengawasan preventif yaitu untuk mencegah atau menghindarkan terjadinya kekeliruan. Contohnya, adalah lembaga persetujuan dan pengesahan dari instansi atasan. Suatu tindakan pemerintah hanya sah apabila disetujui atau disahkan oleh instansi yang secara hierarkhis lebih tinggi.

b. *Kontrol a-posteriori*

Pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan pemerintah. Pengawasan ini mengandung sifat pengawasan represif yang bertujuan mengoreksi tindakan yang keliru. Contoh kontrol peradilan atau judicial control yang dilakukan melalui gugatan oleh pihak yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan.

3) Pengawasan dipandang dari aspek yang diawasi, dapat diklasifikasikan atas :

a. Pengawasan dari segi hukum (*legalitas*).

Pengawasan dimaksudkan untuk menilai segi-segi hukumnya saja (*rechmatigheid*). Kontrol peradilan atau judicial control secara umum masih dipandang sebagai pengawasan segi hukum (*legalitas*) walaupun terligat adanya perkembangan baru yang mempersoalkan pembatasan itu.

b. Pengawasan dari segi kemanfaatan (*opportunitas*)

Pengawasan dimaksudkan untuk menilai segi kemanfaatannya (doelmatigheid). Kontrol internal secara hierarkhis oleh atasan adalah sejenis penilaian segi hukum (rechtmatigheid) dan sekaligus segi kemanfaatan (oportunitas).

3. Bentuk-Bentuk Pengawasan

Lembaga perwakilan rakyat diberikan kewenangan untuk melakukan kontrol dalam tiga hal itu, yakni: kotrol atas pemerintahan (*control of executive*), kontrol atas pengeluaran (*control of expenditure*), dan kontrol atas pemungutan pajak (*control of taxation*).

Bahkan, secara teoritis, jika dirinci, fungsi-fungsi kotrol atau pengawasan oleh perlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat pula dibedakan, yaitu:

1. Pengawasan terhadap penentu kebijakan (*control of policy*)
2. Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*)
3. Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*)
4. Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*)
5. Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of Government performances*)

6. Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik. (*control of political appointment of publik officials*) dalam bentuk persetujuan atau penolakan, ayaupun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.⁶⁰

Bentuk-bentuk pengawasan dan kontrol yang dipaparkan Phillipus Mandiri Hadjon adalah sebagai berikut:

- 1) Pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan kemudian.
- 2) Pengawasan preventif, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelumnya.
- 3) Kewajiban untuk memberitahu.
- 4) Konsultasi dan perundingan.
- 5) Hak banding administrative.
- 6) Dinas-dinas pemerintah yang didekonsentrasi.
- 7) Keuangan.
- 8) Perencanaan.
- 9) Pengangkatan untuk kepentingan pemerintah pusat.⁶¹

Tata usaha negara mengenakan sanksi-sanksi hanya mungkin apabila mengetahui adanya pelanggaran-pelanggaran nyata atas suatu peraturan perundang-undangan. Pengawasan merupakan syarat pengenaan sanksi. Pelaksanaan pengawasan telah mendukung penegakan hukum (*handhaving*). Pegawai pengawasan melalui penerangan (*penyuluhan*), anjuran (*bujukan*), peringatan, dan nasihat

⁶⁰ Jimly Asshidiqie, 2009, *pengant ar ilmu hukum tata negara*, PT. Grafindo Persada, jakarta. Hal. 302

⁶¹Op. Cit, Fachruddin, Riawan, hlm. 75-77.

biasanya dapat mencegah suatu pelanggaran yang harus diberikan sanksi.⁶²

Sujamto menjelaskan bahwa kekhususan pengawasan bidang pembangunan adalah pada objeknya. Objek menentukan standar atau tolok ukur pengawasan. Penentuan standar atau tolok ukur pengawasan merupakan satu dari empat kegiatan pokok-pokok mekanisme pengawasan. Mekanisme yang lain adalah pengamatan fakta di lapangan, perbandingan fakta hasil pengamatan dengan standar pengawasan, dan perumusan saran perbaikan dan pengembalian tindakan korektif.⁶³

Ada beberapa karakteristik pengawasan yang efektif. Semakin terpenuhi kriteria-kriterianya, semakin efektif sistem pengawasannya. Adapun karakteristik tersebut adalah⁶⁴:

- 1) Akurat.
- 2) Tepat waktu.
- 3) Obyektif dan menyeluruh.
- 4) Terpusat pada titik-titik pengawasan strategik.
- 5) Realistik secara ekonomis.
- 6) Realistik secara organisasional.
- 7) Terkoordinasi dengan aliran kerja organisasi.
- 8) Fleksibel.
- 9) Bersifat sebagai petunjuk dan operasional.

⁶² ibid, Fachruddin, Riawan, hlm. 248

⁶³ Sujamto, 1994. *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 77- 82.

⁶⁴ T. Hani Handoko, 1990. *Manajemen Edisi II*, Yogyakarta, BPFE, hlm. 373-374.

10) Di terima para anggota organisasi.

C. Tinjauan umum tentang Peraturan Daerah

1. Pengertian Perda

Salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu daerah yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah.⁶⁵ Peraturan Daerah adalah peraturan yang di tetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan yang harus memenuhi syarat-syarat formil tertentu dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.⁶⁶

Disamping dikenal adanya istilah peraturan, dikenal juga istilah perundang-undangan, untuk itu M. Solly Lubis memberikan pengertian perundang-undangan. Pengertian perundang-undangan ialah proses pembuatan peraturan Negara. Dengan kata lain tata cara mulai perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan.⁶⁷

K. Wantjik Saleh memberikan pengertian yang berbeda tentang perundang-undangan, perundang-undangan adalah “Undang-undang dalam arti luas” atau yang dalam ilmu hukum disebut “Undang-undang dalam arti materiil” yaitu segala peraturan yang tertulis yang di buat oleh penguasa (baik pusat maupun daerah) yang mengikat dan berlaku umum, termasuk dalamnya undang-undang darurat, peraturan pemerintah

⁶⁵ Irawan Soejito, 1989. *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, hlm. 1.

⁶⁶ Djoko Prakoso, 1985. *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 43.

⁶⁷ Ibid. Djoko Prakoso. Hal 43

pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, penetapan presiden, peraturan provinsi, peraturan kotamadya, dan lain-lain.⁶⁸

2. Materi Muatan Peraturan Daerah

Materi muatan peraturan daerah adalah materi pengaturan yang terkandung dalam suatu peraturan daerah yang disusun sesuai dengan teknik legal drafting atau teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.⁶⁹

Dalam pasal 14, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang undangan yang lebih tinggi.⁷⁰

Secara umum, materi muatan peraturan daerah dikelompokkan menjadi: ketentuan umum, materi pokok yang diatur, ketentuan pidana (jika memang diperlukan), ketentuan peralihan (jika memang diperlukan) dan ketentuan penutup.⁷ Materi muatan peraturan daerah dapat mengatur adanya ketentuan pidana. Namun, berdasarkan pasal 15, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan⁷¹, ketentuan pidana yang menjadi materi muatan peraturan

⁶⁸ Ibid. Djoko Prakoso, hlm. 43-44.

⁶⁹ [https://id.wikipedia.org/wiki/Peraturan_Daerah_\(Indonesia\)](https://id.wikipedia.org/wiki/Peraturan_Daerah_(Indonesia)), di akses pada tanggal 7 juli 2021.

⁷⁰ ibid

⁷¹ Lihat, UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan peraturan Perundang- Undangan, Pasal 15

daerah dibatasi, yakni hanya dapat mengatur ketentuan pidana berupa ancaman pidana paling lama 6 bulan kurungan penjara dan denda maksimal Rp. 50.000.000,00.⁷²

3. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam pasal 5 Undang-undang Nomor 15 tahun 2019 diatur dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik harus meliputi asas berikut.⁷³

a. Kejelasan Tujuan

Yang dimaksud “kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

b. Kelembagaan atau pejabat Pembentuk yang Tepat

Yang dimaksud dengan asas “kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat” adalah setiap jenis peraturan perundangundangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

c. Kesesuaian antara Jenis, hirarki dan Materi Muatan

⁷² Ibid. Pasal 15

⁷³ Ni'matul Huda, 2010. *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII PRESS, Yogyakarta, hlm. 44.

Yang dimaksud asas “kesesuaian antara jenis dan materi muatan” adalah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.

d. Dapat Dilaksanakan

Yang dimaksud dengan asas “dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

e. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Yang dimaksud dengan asas “kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

f. Kejelasan Rumusan

Yang dimaksud dengan asas “kejelasan rumusan” adalah setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Keterbukaan

Yang dimaksud dengan asas “keterbukaan” adalah dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

Selanjutnya, Pasal 6 Undang-undang Nomor 15 tahun 2019⁷⁴ diatur mengenai asas yang harus dimuat dalam peraturan perundang-undangan yaitu sebagai berikut.⁷⁵ Pasal 6 undang-undnag Nomor 15 tahun 2019 ayat (1)

a. Asas Pengayoman

Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Asas Kemanusiaan

Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi.

c. Asas Kebangsaan

Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap muatan Perda harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia.

⁷⁴ Lihat, UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan peraturan Perundang- Undangan, Pasal 6

⁷⁵ Op. Cit, Ni’matul Huda hlm. 10-13.

d. Asas Kekeluargaan

Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Asas Kenusantaraan

Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

f. Asas Bhinneka Tunggal Ika

Yang dimaksud dengan “asas bhineka tunggal ika” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

g. Asas Keadilan

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

h. Asas Kesamaan kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan

Yang dimaksud dengan “asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap materi muatan Perda tidak boleh berisi

hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.

i. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum

Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

j. Asas Keseimbangan, Keserasian dan Keselarasan

Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Selanjutnya Pasal 6 ayat (2) Undang-undang Pembentukan peraturan perundang-undangan mengatur bahwa selain asas yang disebutkan dalam pasal 6 ayat (1), peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Yang dimaksud dengan “asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain:⁷⁶

a. Dalam Hukum Pidana, misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidanan, dan asas praduga tak bersalah.

⁷⁶ Ibid, Ni'matul Huda hal.13-14

- b. Dalam Hukum Pidana, misalnya dalam hukum perjanjian, antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan iktihad baik.

Asas-asas baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan maupun materi pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai mana telah dijelaskan di atas, sebaiknya menjadi pedoman bagi setiap orang yang terlibat dalam pembuatan perundang-undangan.

Dengan pedoman dan pemahaman yang sama dari pihak-pihak yang terlibat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan diharapkan dapat mengurangi perbedaan pendapat yang mungkin aja timbul dalam pembentukannya.

4. Dasar-Dasar atau Landasan-Landasan Dalam Peraturan Daerah

Selanjutnya, dalam dalam menyusun peraturan perundangundangan harus memiliki 3 (tiga) landasan. Adapun landasan tersebut adalah sebagai berikut:⁷⁷

a. Landasan Filosofis

Landasan filosofis adalah suatu rumusan peraturan perundangundangan harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima jika dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita kebenaran, cita-cita keadilan, dan cita-cita kesusilaan.

b. Landasan Sosiologis

⁷⁷ Ibid., hlm. 14-15.

Landasan Sosiologis adalah suatu peraturan perundangundangan harus sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu, hukum yang dibentuk harus sesuai dengan “hukum yang hidup dimasyarakat.”

c. Landasan Yuridis

Landasan Yuridis adalah suatu peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hukum atas dasar hukum legalitas yang terdapat dalam ketentuan lain yang lebih tinggi.

5. Maksud dan Tujuan Pembuatan Peraturan Daerah

Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum, demikian dinyatakan di dalam penjelasan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Alfred Hoetoeroek dan Maroelan Hoetoeroek memberikan pengertian tentang tujuan hukum adalah mengatur hidup bersama manusia supaya selalu ada suasana damai. Begitu pula O. Notohamidjojo merumuskan tujuan hukum adalah untuk melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, melindungi lembaga-lembaga sosial dalam masyarakat, (dalam arti luas yang mencakup lembaga-lembaga sosial di bidang politik, sosial, ekonomi, dan kebudayaan). Atas dasar keadilan untuk mencapai keseimbangan serta damai dan kesejahteraan umum.

Mahadi mengutip tulisan Wirjono, menyebutkan bahwa : “tujuan dari hukum ialah mengadakan keselamatan dan tata tertib dalam suatu masyarakat. Sesuai pengertian tujuan hukum tersebut dapat diambil

kesimpulan bahwa Peraturan Daerah bertujuan untuk mengatur hidup bersama, melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, dan menjaga keselamatan dan tata tertib masyarakat di daerah yang bersangkutan.

Peraturan Daerah adalah sarana demokrasi dan sarana komunikasi timbal balik antara kepala Daerah dengan masyarakat. Setiap keputusan penting menyangkut pengaturan dan pengurusan rumah tangga daerah harus mengikutsertakan rakyat di daerah yang bersangkutan melalui wakilwakilnya di lembaga perwakilan rakyat daerah.⁷⁸

D. Tinjauan Umum Tentang Penyelenggaraan Pelayan Publik

1. Konsep Pelayan Publik

Pelayanan publik merupakan elemen yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pelayanan publik secara sederhana dipahami oleh berbagai pihak sebagai pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Semua barang dan jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah kemudian disebut sebagai pelayanan public.⁷⁹ Selain itu dijelaskan sekali lagi oleh Dwiyanto bahwa literatur terdahulu menyatakan "*what government does is public service*"⁸⁰. Pendapat tersebut menunjukkan bahwa pada dasarnya pemerintah memang memiliki peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

⁷⁸ Djoko Prakoso, 1985. *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 47-48.

⁷⁹ Dwiyanto, Agus. 2015. *Manajemen Pelayan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*

⁸⁰ Ibid, hal. 10-12

Para ahli memiliki ragam pemaknaan atau definisi terkait pelayanan publik. Berikut ini beberapa pendapat pelayanan publik oleh beberapa ahli tersebut:

Pelayanan publik secara ringkas bisa diartikan sebagai layanan yang diberikan oleh pemerintah kepada warga negaranya baik secara langsung maupun secara tidak langsung (yaitu lewat pembiayaan penyediaan layanan yang diselenggarakan oleh pihak swasta)⁸¹. Sedangkan menurut Mahmudi, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁸²

Mengacu pada pendapat di atas, menjadikan bukti bahwa pelayanan publik merupakan bentuk layanan yang diberikan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakatnya. Pelayanan publik juga harus mengacu dan didukung oleh undang-undang atau regulasi yang berlaku sehingga dapat menjadi acuan dalam penyelenggarannya. Selain pihak dari pemerintah yang menjadi penyelenggara pelayanan publik, dimungkinkan pula pelayanan publik diselenggarakan oleh pihak non pemerintah, seperti swasta atau masyarakat. Namun hal tersebut tidak seakan- akan membantah bahwa peran pemerintah begitu penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik bagi masyarakatnya.

⁸¹ Putra, Fadhilla. 2012. *New Public Governance*. Malang: UB Press.

⁸² Mahmudi. 2010. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Edisi. kedua. Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN. Yogyakarta. Hal 22

Pelayanan oleh pemerintah (*government service*) dapat dimaknai sebagai “*the delivery of a service by a government agency using its own employees*”⁸³. Dengan kata lain bahwa pemberian pelayanan kepada masyarakat/warga negara yang dilakukan oleh agen pemerintah melalui pegawainya. Penyediaan pelayanan publik secara langsung oleh pemerintah dilakukan lewat apa yang disebut sebagai sektor publik (*public sector*), yaitu badan-badan pemerintah, sekolah milik pemerintah, kantor pos, perusahaan listrik pemerintah, rumah sakit milik pemerintah, dan seterusnya.⁸⁴ Penyelenggaraan yang dilakukan oleh pemerintah dilaksanakan demi tujuan agar tidak terjadi penyalahgunaan. Pemerintah sebagai penyedia harus bersikap secara professional dalam menjalankan fungsinya sebagai penyedia pelayanan publik.

Seperti dijelaskan sebelumnya, bahwa penyediaan pelayanan publik haruslah didukung oleh regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah. Regulasi tersebut selanjutnya menjadi semacam guidance bagi penyediaan pelayanan publik. Oleh karena itu, adanya Undang-undang No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan publik menjadi angin segar dalam upaya penyediaan pelayanan publik yang baik. Undang-undang ini mengamanatkan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk

⁸³ Savas, E.S. 1987. *Privatization The Key to Better Government*, New Jersey: Chatam House Publisher. Hal 62.

⁸⁴ Ibid Putra, Fadhila. Hal 62

atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.⁸⁵ Disamping itu, Undang-Undang Dasar negara republik indonesia tahun 1945 sebagai dasar negara bangsa Indonesia mengamanatkan kepada negara untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara demi kesejahteraan, sehingga efektivitas suatu sistem pemerintahan sangat ditentukan oleh baiknya buruknya penyelenggaraan public.⁸⁶ Sehingga jelas sekali bahwa tugas dari penyelenggara pelayanan publik adalah memenuhi kebutuhan masyarakat baik dalam bentuk barang, jasa ataupun pelayanan administratif dan dalam kaitannya dengan pelayanan publik ini, kepuasan masyarakat akan pelayanan yang diberikan penyelenggara pelayanan publik merupakan elemen yang sangat penting.

2. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik

Penyelenggaraan pelayanan publik juga harus memperhatikan prinsip – prinsip penyelenggaraan pelayanan public:⁸⁷

1. Kesederhanaan: prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit atau cepat, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan.

2. Kejelasan:
 - a. Persyaratan teknis dan administrasi pelayanan publik

⁸⁵ UU NO 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

⁸⁶ Surjadi. 2012. *Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik*. Bandung: Reifika Aditama. Hal 17

⁸⁷ Ibid. Surjadi. 2009. Hal 65

- b. Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/ persoalan/ sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik.
 - c. Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
3. Kepastian dan tepat waktu: pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
 4. Akurasi: produk pelayanan publik diterima dengan benar , tepat, dan sah.
 5. Tidak diskriminatif: tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
 6. Bertanggung jawab: pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
 7. Kelengkapan sarana dan prasarana: tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.
 8. Kemudahan akses: tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi komunikasi dan informasi
 9. Kejujuran: cukup jelas
 10. Kecermatan: hati –hati, teliti, telaten.
 11. Kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan: aparat penyelenggara pelayanan harus disiplin, Sopan, ramah, dan memberikan pelayanan dengan ikhlas, sehingga penerima pelayanan merasa dihargai hak-haknya.

12.Keamanan dan kenyamanan: proses dan produk pelayanan publik dapat memberikan rasa aman, nyaman dan kepastian hukum.

3. Asas-Asas Pelayanan Publik

Terdapat beberapa asas dalam penyelenggaraan pelayanan pemerintah dan perizinan yang harus diperhatikan, yaitu⁸⁸

1. Empati dengan customers. Pegawai yang melayani urusan perizinan untuk instansi penyelenggara jasa perizinan harus dapat berempati dengan masyarakat pengguna jasa pelayanan.
2. Pembatasan prosedur. Prosedur harus dirancang sependek mungkin, dengan demikian konsep one stop shop benar – benar diterapkan.
3. Kejelasan tatacara pelayanan. Tatacara pelayanan harus didesain sesederhana mungkin dan dikomunikasikan kepada masyarakat pengguna jasa pelayanan.
4. Minimalisasi persyaratan pelayanan. Persyaratan dalam mengurus pelayanan harus dibatasi sesedikit mungkin dan sebanyak yang benar – benar diperlukan.
5. Kejelasan terkait kewenangan. Kewenangan pegawai yang melayani masyarakat pengguna jasa pelayanan harus irumuskan sejelas mungkin dengan membuat bagan tugas dan distribusi kewenangan.
6. Transparansi biaya. Biaya pelayanan harus ditetapkan seminimal mungkin dan setransparan mungkin.

⁸⁸ Ratminto dan Atik Septi Winarsih. 2005. *Manajemen Pelayanan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hal 246

7. Kepastian judul dan durasi pelayanan. Jadwal dan urasi pelayanan juga harus pasti, sehingga masyarakat memiliki gambaran yang jelas dan tidak resah.
8. Minimalisasi formulir. Formulir-formulir harus dirancang secara efisien, sehingga akan dihasilkan formulir komposit (satu formulir yang dapat dipakai untuk berbagai keperluan).
9. Maksimalisasi masa berlakunya izin. Untuk menghindarkan terlalu seringnya masyarakat mengurus izin, maka masa berlakunya izin harus ditetapkan selama mungkin.
10. Kejelasan hak dan kewajiban providers maupun bagi customer. Hak – hak dan kewajiban-kewajiban baik bagi providers maupun bagi customers harus dirumuskan secara jelas, dan dilengkapi dengan sanksi serta ketentuan ganti rugi.
11. Efektivitas penanganan keluhan. Pelayanan yang baik sedapat mungkin harus menghindarkan terjadinya keluhan. Akan tetapi jika muncul keluhan, maka harus dirancang suatu mekanisme yang dapat memastikan bahwa keluhan tersebut akan ditangani secara efektif sehingga permasalahan yang ada dapat segera diselesaikan dengan baik.

4. Standar Pelayanan Publik

Setiap penyelenggaraan atau penyediaan pelayanan publik haruslah memiliki standarisasi dalam pelayanannya. Selanjutnya standarisasi pelayanan publik tersebut perlu dipublikasikan agar dapat diakses atau diketahui oleh masyarakat sebagai pengguna pelayanan publik. Standar

pelayanan publik dimaknai sebagai suatu ukuran yang telah ditentukan oleh penyelenggara atau penyedia pelayanan publik sehingga nantinya wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Standar pelayanan publik, sekurang-kurangnya meliputi⁸⁹

1. Prosedur Pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibagikan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.

2. Waktu Penyelesaian

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.

3. Biaya Pelayanan Biaya/tariff

pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.

4. Produk Pelayanan Hasil

pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

5. Sarana dan Prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.

6. Kompetensi petugas pemberi pelayanan

⁸⁹ Ibid, Ratminto dan Atik Septi Winarsih .Hal 69.

Kompetensi petugas pemberi pelayanan kompetensi harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

5. Faktor Penentu Kualitas Pelayanan Publik

Menurut Gaster⁹⁰ mencatat bahwa faktor lingkungan mempengaruhi seseorang tentang bagaimana mereka merasakan sesuatu, bagaimana mereka berperilaku. Kondisi lingkungan yang jelek (*bad environment*) akan menurunkan kepuasan konsumen serta membuat orang marah dengan lingkungan seperti itu. Pada saat yang sama para pemberi layanan (*service provider*) juga dengan sendirinya akan menghadapi berbagai bentuk frustrasi dan cenderung tidak terkendali dari segi proses dan hasil pelayanan yang di berikanya itu.

Sementara itu menurut Gaster⁹¹ menjelaskan bahwa pelayanan publik mempunyai karakteristik sebagai berikut :

1. Mendengarkan, menyiapkan waktu, penegasan, memberikan informasi yang di perlukan oleh masyarakat, sensitive terhadap kebutuhan individu, layak, jujur, sopan, ramah dan memberikan respon yang meyakinkan.
2. Mengembangkan informasi yang diperlukan, terbuka, memberikan alternative pemecahannya yang di perlukan oleh konsumen, menemukan kriteria minimum pelayanan, dan responnya relative cepat.

⁹⁰ Gaster, Lucy, 1995. *Quality in the Public Service: Managers' Choices*, Open University Press, Buckingham, Philadelphia, USA, hal. 128

⁹¹ Ibid, hal. 36

3. Memahami, dapat mengenali, fleksibel, sama dalam melayani, menawarkan alternatif dan bila perlu melibatkan konsumen yang ada.

Freemantie dalam Brennan dan Douglas⁹² mengungkap bahwa yang menjadi penyebab adanya keluhan umumnya dalam proses pelayanan publik adalah kegagalan melakukan sesuatu tatkala janji, ketidak efisienan, ketidaksopanan, penolakan, sehingga para konsumen gagal memperoleh informasi yang jelas dan tidak fleksibel. Pendekatan TM sebagai mana awal mulanya dikembangkan di USA sekitar tahun 1970 an, telah membuat suatu kerangka internal berkenaan dengan prosedur buku atas standar yang perlu di pahami oleh para pelanggan dalam proses pemberian pelayanan publik itu.⁹³

Pelayanan publik dengan berbagai karakteristiknya mempunyai sasaran untuk memperbaiki piranti dan kelembagaannya agar dapat mencerminkan adanya pelayanan yang memuaskan pada seluruh kalangan. Faktor penentu kualitas pelayanan dari pandangan berbagai ahli di atas nampaknya cenderung memberikan batasan yang sama selalu memasukkan variabel organisasi dalam pengembangannya.

⁹² Brennan, Carol dan Alex Douglas, 2002. *Complaints procedures in local government*: informing your customers, the international journal of public sector management, vol. 15 no 3, Mcd Up limited

⁹³ Johnston van R, (ed), 2000. *Entrepreneurial management and public policy*, New York, Nova Science Publisher, Inc.

E. Tinjauan Umum Tentang Penegakan Kode Etik

1. Pengertian Kode Etik

Kode etik terdiri atas dua kata, yaitu “kode” (*code*) yang dahulu berarti tanda, berikut kode didefinisikan sebagai kumpulan suatu peraturan yang bersistem, dan kumpulan suatu prinsip yang bersistem. Sedangkan, etika secara etimologis berasal dari bahasa Yunani, “*ethos*” yang mengandung dua makna, sebagai berikut: (1) prinsip-prinsip benar dan salah yang diterima oleh individu/kelompok sosial, (2) sistem prinsip yang mengatur perilaku dan moralitas yang bisa diterima.⁹⁴

Dalam istilah lain, etika sama halnya juga dengan moral, yang berasal dari bahasa Latin yakni “*mos*” yang artinya kebiasaan atau cara hidup.⁹⁵ Etika menurut bahasa Sansekerta lebih berorientasi kepada dasar-dasar, prinsip, dan aturan hidup (*sil*a) yang lebih baik. Etika bersifat umum yang merupakan kata benda abstrak. Etika ialah cabang filsafat yang berbicara tentang tindakan manusia yang berkaitan dengan tujuan utama hidupnya. Etika membahas benar tidaknya atau baik buruk tingkah laku dan tindakan manusia serta sekaligus mengamati kewajiban-kewajiban manusia, etika mempersoalkan bagaimana seharusnya manusia bertindak

⁹⁴ Mujar Ibnu Syarif, 2014. *Contemporary Islamic Political Discourse On The Political Ethics Of State Officials, Shariah Journal*, Vol. 22, No. 2, Artikel diakses pada 2 juni 2021, dari <http://e-journal.um.edu.my/public/article-view.php?id=6883>., h. 163.

⁹⁵ Wahyudi Kumorotomo, 2008. *Etika Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hal. 6.

atau berbuat.⁹⁶ Secara khusus penggunaan etika ialah misalnya etika profesi, kode etik, dan perilaku etis.

Menurut Bertens ada dua pengertian etika: sebagai refleksi dan sebagai praktis. Etika sebagai praktis sama artinya dengan moral atau moralitas yaitu apa yang harus dilakukan, tidak boleh dilakukan, pantas dilakukan, dan sebagainya. Etika sebagai refleksi adalah pemikiran moral. Sebagai praktis, etika berarti nilai- nilai dan norma- norma moral yang baik yang dipraktikkan atau justru tidak dipraktikkan, walaupun seharusnya dipraktikkan.⁹⁷ Adapun menurut Burhanuddin Salam, istilah etika berasal dari kata latin, yakni "*ethic*", sedangkan dalam bahasa Yunani, "*ethikos*" yakni *a body of moral principle or value ethic*, arti sebenarnya adalah *habit* atau kebiasaan . Jadi, dalam pengertian aslinya, apa yang disebutkan baik itu adalah yang sesuai dengan kebiasaan masyarakat (pada saat itu). Seiring bergantinya waktu pengertian etika itu berubah dan berkembang sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan manusia. Perkembangan pengertian etika tidak lepas dari substansinya bahwa etika adalah suatu ilmu yang membicarakan masalah perbuatan atau tingkah laku manusia, mana yang dinilai baik dan mana yang jahat. Istilah lain dari etika, yakni moral, asusila, budi pekerti, akhlak. Etika merupakan ilmu bukan sebuah ajaran. Etika dalam bahasa Arab disebut akhlak, merupakan jamak dari kata *khuluq* yang berarti adat kebiasaan, perangai, tabiat, watak, adab, dan

⁹⁶ Muhamad Mufid, 2009, *Etika dan Filsafat Komunikasi*, Jakarta: Prenadamedia Group, hal. 174.

⁹⁷ K. Bertenz, 2007. *Etika*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hal. 22

agama.⁹⁸ Istilah etika diartikan sebagai suatu perbuatan standar (*standard of conduct*) yang memimpin individu, etika adalah suatu studi mengenai perbuatan yang sah, benar, dan moral yang dilakukan seseorang.⁹⁹

Menurut Webster Dictionary, secara etimologis, etika adalah suatu ajaran ilmu yang menjelaskan sesuatu yang baik dan yang buruk, mana tugas atau kewajiban moral, atau bisa juga mengenai kumpulan prinsip atau nilai moral.¹⁰⁰

Etika adalah cabang filosofi yang berkaitan dengan pemikiran dengan pemikiran tentang benar dan salah. Menurut Simorangkir etika adalah hasil usaha yang sistematis yang menggunakan nalar untuk menafsirkan pengalaman moral individu dan untuk menetapkan aturan dalam mengendalikan perilaku manusia serta nilai-nilai yang bermutu untuk bisa dijadikan pedoman hidup. Satyanugraha juga mendefinisikan etika sebagai nilai-nilai dan norma moral dalam suatu masyarakat. Sebagai ilmu, etika juga dapat diartikan sebagai pemikiran moral yang mempelajari mengenai apa yang harus dilakukan atau yang tidak boleh dilakukan.¹⁰¹

Dari pendapat di atas bisa disimpulkan bahwa definisi etika adalah aturan perilaku yang menjadi kebiasaan masyarakat yang bersifat baik terhadap suatu peristiwa tertentu dengan mengenyampingkan sesuatu

⁹⁸ Muhammad Alfian, 2011. *Filsafat Etika Islam*, Bandung: CV Pustaka Setia, hal. 17.

⁹⁹ Hamzah Ya'kub, 1993. *Etika Islam: Pembinaan Akhlakul Karimah (Suatu Pengantar)*, Bandung: CV, Diponegoro, hal. 12.

¹⁰⁰ Sofyan S Harahap, 2010. *Etika Bisnis Dalam Perspektif Islam*, Jakarta: Salemba Empat, hal. 15.

¹⁰¹ Ibid. Sofyan S Harahap. Hal 15- 16

yang diperbolehkan dalam suatu wilayah tertentu dan bersifat buruk ketika tidak diindahkan dengan perbuatan yang dilarang.

Ada pun perbedaan etika dan moral. Etika lebih mengarah kearah ilmu tentang baik atau buruk, namun etika lebih kerap dikenal dengan kode etik. Moralitas adalah sifat moral atau keseluruhan asas dan nilai yang berkaitan dengan baik atau buruk. Kemudian moral dan hukum juga dapat dibedakan walaupun sebenarnya atau keduanya terdapat hubungan yang sangat erat karena antara yang satu dengan yang lain saling membutuhkan dan saling mempengaruhi.

Kualitas hukum ditentukan oleh moralnya, karena itu hukum harus diukur atau dinilai dengan norma moral. Undang-undang moral tidak dapat diganti apabila dalam suatu masyarakat kesadaran moralnya mencapai tahap cukup matang. Namun sebaiknya moral pun membutuhkan hukum, moral akan mengambang saja apabila tidak dikukuhkan, diungkapkan, dan dilembagakan dalam masyarakat. Dengan demikian hukum dapat meningkatkan dampak sosial moralitas. Adapun perbedaan moral dan hukum tersebut sebagai berikut:¹⁰²

- 1) Hukum bersifat objektif karena hukum dituliskan dan disusun dalam kitab undang-undang oleh sebab itu hukum lebih memiliki kepastian yang lebih besar.
- 2) Norma bersifat subjektif dan akibatnya acap kali diganggu oleh pertanyaan atau diskusi yang menginginkan kejelasan tentang etis dan tidaknya.

¹⁰² Muhamad Mufid, 2009. *Etika dan Filsafat Komunikasi*, Jakarta: Prenadamedia Group, hal. 179

- 3) Hukum hanya membatasi ruang lingkungnya pada tingkah laku mendasar manusia saja.
- 4) Sedangkan moralitas mengenai perilaku batin seseorang.
- 5) Sanksi hukum sering kali dapat dipaksakan.
- 6) Sedangkan sanksi moral satu-satunya adalah pada kenyataan bahwa hati nuraninya akan merasa tidak tenang.
- 7) Sanksi hukum pada dasarnya didasarkan kepada kehendak masyarakat.
- 8) Sedangkan moralitas tidak akan dapat diubah oleh masyarakat. Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa masalah etika selalu

berhubungan dengan watak manusia atau kebiasaan (sebagai individu atau dalam kedudukan tertentu), baik watak atau kebiasaan yang baik maupun watak atau kebiasaan yang buruk. Watak baik yang terwujudkan dalam kelakuan baik, sering dikatakan sebagai sesuatu yang patut atau sepatutnya. Sedangkan watak buruk yang terwujudkan dalam kelakuan buruk, sering dikatakan sebagai sesuatu yang tidak patut atau tidak sepatutnya.¹⁰³

2. Sanksi kode Etik

Setiap aturan dibentuk untuk mengatur kontrol hidup seseorang agar tetap menlangsungkan hidup sesuai dengan kelakuan yang baik yang telah diaturkan dalam suatu tatanan kehidupan, ada juga ketika seseorang telah melanggar aturan tersebut maka akan ada suatu hal yang disebut sebagai

¹⁰³ Holilah, *Etika Administrasi Publik*, Jurnal Review Politik Volume 2, no.2, Desember, 2013, hal. 234.

sanksi yang bertujuan sebagai efek jera agar orang itu tidak lagi mengulang kesalahan lain.

Penerapan sanksi terhadap suatu pelanggaran merupakan bagian penutup yang sangat penting di dalam penegakan hukum pemerintahan. Adanya penjatuhan sanksi atas pelanggaran norma-norma pemerintahan pasti dapat menimbulkan konsekuensi bagi pemerintah untuk melakukan suatu tindakan atau perbuatan berupa penerapan sanksi hukum kepada masyarakat yang telah melakukan suatu perbuatan melanggar norma pemerintahan, contohnya tidak ditaatinya izin yang telah dikeluarkan oleh pemerintah atau tidak sesuai dengan peruntukan dari izin tersebut sehingga menciptakan kerugian bagi pemerintah. Sehingga disini pemerintah harus melakukan suatu tindakan berupa penerapan sanksi baik yang terkait dengan pengenaan denda administrasi, *bestuursdwang* (paksaan pemerintah), *dwangsom* (pengenaan uang paksa), maupun pencabutan kembali atas izin yang telah dikeluarkan.¹⁰⁴

Jenis sanksi pemerintahan bisa dilihat dari sisi sarannya, yaitu berupa sanksi *reparatoir* artinya sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas terjadinya pelanggaran norma-norma pemerintahan, sehingga tertuju untuk mengembalikan pada kondisi awal sebelum terjadinya pelanggaran tersebut. Selain dari itu sanksi tidak hanya bersifat sanksi *punitif* yang artinya sanksi yang tertuju untuk memberikan hukuman pada seseorang, contohnya berupa denda administrasi, tetapi juga sanksi *regresif* yaitu

¹⁰⁴ Aminuddin Ilmar, 2018. *Hukum Tata Pemerintahan*, Cet. 3, Jakarta: Kencana, hal. 229.

sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan atau melakukan pelanggaran terhadap ketentuan yang terdapat pada keputusan atau ketetapan yang diterbitkan.¹⁰⁵

Kode Etik Terkait jenis pelanggaran dan penjatuhan sanksi di atas, terbagi atas tiga jenis, yakni sanksi ringan, sanksi sedang, dan sanksi berat. Contohnya seperti kasus anggota dewan menjadi seorang narapidana ketika dilantik, dan sakit selama 1 (satu) tahun karena yang bersangkutan tidak bisa melaksanakan tugas secara berkelanjutan sebagai anggota dewan, pelanggaran ini termasuk dalam klasifikasi sanksi berat dengan pemberhentian tetap sebagai anggota DPR RI. Menjadi terdakwa pada kasus tindak pidana korupsi termasuk dalam pelanggaran berat dan dijatuhi sanksi pemberhentian sementara.

Hadirnya konflik kepentingan dapat dijatuhi sanksi sedang yakni seperti pemindahan dari Alat Kelengkapan Dewan (AKD). Apabila terbukti melanggar kode etik seperti tidak menghadiri rapat 40 persen (%) dalam 1 masa sidang tanpa keterangan yang sah dari pimpinan fraksi dapat dikenakan sanksi ringan. Selain dari itu, sanksi ringan dapat dikenakan jika suatu pelanggaran tidak memuat pelanggaran hukum. Peraturan DPR RI No. 2 Tahun 2015 tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam hal Teradu tidak terbukti melanggar Kode Etik, putusan disertai dengan rehabilitasi kepada Teradu.

F. Landasan Teori

¹⁰⁵ Ibid, Aminuddin Ilmar. hal.231.

1. Teori Fungsi

Pengertian fungsi menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia merupakan kegunaan suatu hal, daya guna serta pekerjaan yang dilakukan. Adapun menurut para ahli, definisi fungsi yaitu menurut The Liang Gi¹⁰⁶ Fungsi merupakan sekelompok aktivitas yang tergolong pada jenis yang sama berdasarkan sifatnya, pelaksanaan ataupun pertimbangan lainnya. Definisi tersebut memiliki persepsi yang sama dengan definisi fungsi menurut Sutarto¹⁰⁷ yaitu Fungsi adalah rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya. Sedangkan pengertian singkat dari definisi fungsi menurut Moekijat dalam yaitu fungsi adalah sebagai suatu aspek khusus dari suatu tugas tertentu.

Fungsi-fungsi tersebut merupakan bentuk praktik dari hukum tata negara yang diklasifikasi kan dalam bentuk bidang, yang berkenaan dengan aspek-aspek perlembagaannya (*instellingan*), pengaturan (*regelendaad*), dan pengambilan keputusan (*besslissing*).¹⁰⁸

Diantara fungsi tersebut, yang paling berpengaruh terhadap fungsi DPRD Pada pengawasan peyelenggaraan pelayanan Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten pasangayu. DPRD

¹⁰⁶ Nining Haslinda Zainal, Analisis kesesuaian tugas pokok dan fungsi dengan kompetensi pegawai pada sekretariat pemerintah kota makassar, jurnal makassar fisipol, volume v, 2008, Hal 8

¹⁰⁷ Ibid, Nining Haslinda Zainal, Hal. 22

¹⁰⁸ Jimly Asshiddiqie, **Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia**, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007. hal. 45-46.

Kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah Kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah kabupaten/kota. berdasarkan Pasal 148 ayat (1) Undang-Undang Pemerintah Daerah Tahun 2014. Dengan adanya lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada hakikatnya berfungsi sebagai pembentukan perda Kabupaten/kota, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan sesuai dengan pasal 149 ayat (1) undang-undang pemerintahan daerah tahun 2014.

Sebagaimana yang telah diketahui bahwa fungsi DPRD pada pengawasan dijabarkan lebih lanjut ke dalam perangkat atau organ-organ untuk melaksanakan atau sebagai lembaga yang menyelenggarakan fungsi negara, oleh karenanya DPRD pada fungsi pengawasan penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan dan pencacatan sipil kabupaten pasangkayu mempunyai kewenangan dalam menjalankan fungsinya. Ferrazi mendefinisikan kewenangan sebagai hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan (administrasi) dan pengawasan (supervise) atau urusan tertentu.¹⁰⁹

Dari teori fungsi daitas, akan menjaid analisis penulis untuk melihat sejauh mana fungsi pengawasan DPRD dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya terhadap peraturan daerah tentang penyelenggaraan pelayanan

¹⁰⁹ Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah (Kajian Politik dan Hukum)*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hal. 93.

administrasi publik dinas kependudukan dan pencacatan sipil kabupaten Pasangkayu

2. Teori Efektivitas Hukum

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto bahwa efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum.¹¹⁰ Efektivitas mengandung arti keefektifan pengaruh efek keberhasilan atau kemanjuran atau kemujaraban. Membicarakan keefektifan hukum tentu tidak terlepas dari penganalisisan terhadap karakteristik 2 (dua) variable terkait yaitu karakteristik atau dimensi dari obyek sasaran yang dipergunakan.¹¹¹

Kemudian Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu: ¹¹²

a. Faktor Hukumnya sendiri (Undang-undang).

Undang-undang merupakan peraturan tertulis yang berlaku secara umum dan dibuat oleh Penguasa Pusat maupun Daerah yang sah. Mengenai berlakunya Undang-undang terdapat beberapa Asas yang tujuannya adalah agar Undang-undang tersebut mempunyai dampak

¹¹⁰ Soerjono Soekanto. 1998, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi*. Bandung. CV. Ramadja Karya. Hal. 80

¹¹¹ Barda Nawawi Arief, 2013, *Kapita Selekta Hukum Pidana, Bandung* : Citra Aditya , Hlm. 67

¹¹² Soerjono Soekanto. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada. 2008. Hal. 8.

yang positif, artinya agar Undang-undang tersebut mencapai tujuannya, sehingga efektif.

- b. Faktor penegak Hukumnya, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan Hukum.

Penegakan hukum benar-benar menempati kedudukan yang penting dan menentukan. Apa yang dikatakan dan dijanjikan oleh hukum, pada akhirnya akan menjadi kenyataan melalui tangan orang-orang tersebut. Apabila kita melihat segala sesuatu dari pandangan tersebut, maka menjadi relevan untuk berbicara mengenai berbagai faktor yang memberikan pengaruh terhadap para penegak hukum. Penegakan hukum merupakan fungsi dari bekerjanya pengaruh-pengaruh tersebut.

- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut, antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan seterusnya.

- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.

Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian didalam masyarakat. Oleh karena itu dipandang dari sudut tertentu maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan

hukum tersebut. Masyarakat Indonesia pada khususnya, mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum. Pertama-tama ada berbagai atau arti yang diberikan pada hukum, yang variasinya adalah: (1) Hukum diartikan sebagai ilmu pengetahuan; (2) Hukum diartikan sebagai disiplin, yakni sistem ajaran tentang kenyataan;(3) Hukum diartikan sebagai norma atau kaidah, yakni patokan perilaku yang pantas; (4) Hukum diartikan sebagai tata hukum; (5) Hukum diartikan sebagai petugas atau pejabat; (6) Hukum diartikan sebagai keputusan pejabat atau penguasa; (7) Dan lain-lainnya.

- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik dan apa yang dianggap buruk. Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai- nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang diserasikan.

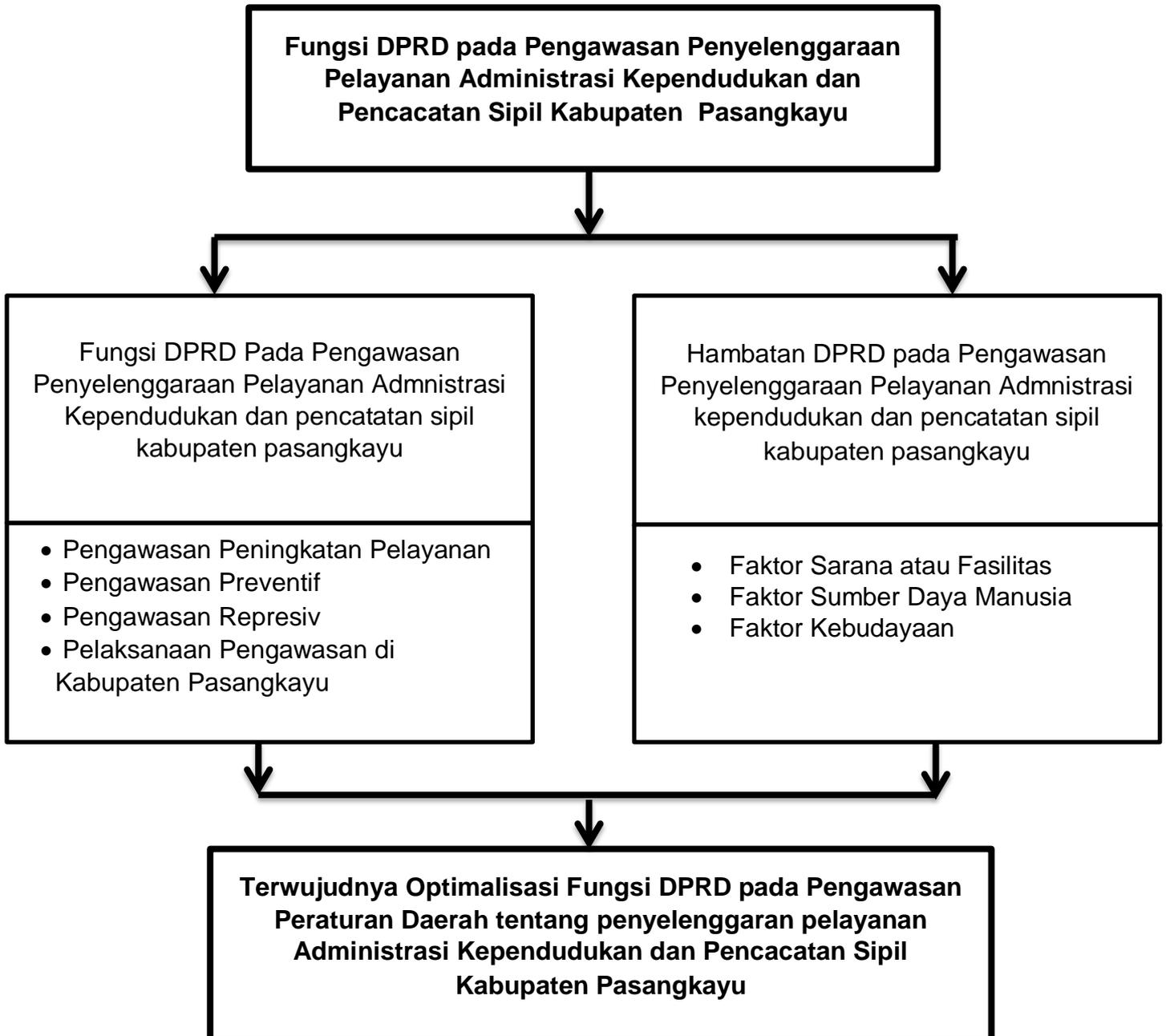
Dari teori efektivitas hukum di atas kita dapat melihat beberapa faktor- faktor yang akan menjadi pisau analisis penulis untuk melaksanakan penelitian sejauhmana efektivitas hukum yang ada dalam masyarakat kabupaten pasangkayu dan terhadap fungsi DPRD pada pengawasan penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan dan pencacatan sipil kabupaten pasangkayu.

G. Kerangka Fikir

Dibutuhkan kerangka pikir dalam penelitian ini sebagai dasar untuk melakukan suatu analisa terkait permasalahan yang diangkat yakni tentang fungsi DPRD pada pengawasan penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan dan pencacatan sipil kabupaten pasangkayu. Dalam penelitian ini ditetapkan dua variabel yang akan diteliti sebagai variabel terpengaruh atau bebas (*independent variable*). Variabel yang pertama adalah fungsi DPRD pada pengawasan penyelenggaraan pelayanan Administrasi Kependudukan dan Pencatatan sipil kabupaten pasangkayu berdasarkan undang-undang nomor 23 tahun 2014 atas perubahan undang-undang nomor 9 tahun 2015 dan undang-undang no 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik.

Variabel kedua yakni faktor-faktor yang menjadi hambatan DPRD pada pengawasan penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan dan pencacatan sipil di Kabupaten Pasangkayu Berikutnya kedua variabel terikat atau terpengaruh yang diinginkan dalam penelitian ini adalah Terwujudnya Kepastian Hukum Dalam Penegakan peraturan Pemerintah Daerah pada penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil. Untuk lebih jelasnya hubungan antara variabel tersebut, maka digambarkan dalam bentuk skema sebagai berikut.

Bagan Kerangka Pikir



H. Defenisi Oprasional

Agar tidak terjadi perbedaan pengertian tentang konsep-konsep yang dipergunakan dalam penelitian ini, maka perlu diuraikan pengertian-pengertian konsep yang dipakai dalam penulisan ini, antara lain:

1. Fungsi DPRD Legislasi, berkaitan dengan pembentukan peraturan daerah. Anggaran, Kewenangan dalam hal anggaran daerah(APBD) Pengawasan, Kewenangan mengontrol pelaksanaan perda dan peraturan lainnya serta kebijakan pemerintah daerah
2. pengawasan adalah seluruh proses kegiatan penilaian terhadap objek pengawasan dan atau kegiatan tertentu dengan tujuan untuk memastikan apakah pelaksanaan tugas dan fungsi dari objek pengawasan tersebut telah sesuai dengan yang ditetapkan.
3. Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang dan jasa
4. Dewan perwakilan rakyat daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah
5. Dinas Kependudukan dan Pencacatan Sipil (DISDUKCAPIL) merupakan unsur pelaksana Pemerintah Daerah di bidang Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang dipimpin oleh Kepala Dinas dan berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

6. Peraturan daerah yang selanjutnya disebut perda atau yang disebut dengan nama lain adalah perda provinsi dan Perda kabupaten/kota
7. Peraturan kepala daerah yang selanjutnya disebut Perkada adalah peraturan gubernur dan peraturan bupati/walikota
8. Partisipasi masyarakat adalah peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintahan
9. Sarana atau Fasilitas adalah segala sesuatu yang dapat dipakai sebagai alat dalam mencapai maksud atau tujuan sedangkan fasilitas merupakan benda atau alat untuk memudahkan atau melancarkan pelaksanaan usaha atau proyek tertentu
10. Sumber Daya Manusia adalah salah satu yang sangat penting bahkan tidak dapat dilepaskan dari sebuah organisasi, baik institusi maupun perusahaan.
11. Fungsi Preventif ialah lebih dimaksudkan sebagai suatu pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya kegiatan yang menyimpang.
12. Fungsi Represif dilakukan atas jalannya penyelenggaraan pemerintahan atau setelah ada pengaduan dari masyarakat sebagai penerima pelayanan administratif kependudukan dan percatatan sipil di kabupaten pasangayu