

**DISERTASI**

**FUNGSI PENGAWASAN  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH**



Oleh:

**FREDDY POERNOMO, S.H., M.H.**  
**NIM: 031217017322**

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS AIRLANGGA**

**SURABAYA**

**2016**

## LEMBARAN PERSETUJUAN

Disertasi ini disetujui pada.....Maret 2016

Promotor



Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Airlangga

Prof. Dr. Sri Hajati, S.H., M.S.  
NIP.19501212974122001

**LEMBAR PERSETUJUAN**

**Disertasi ini disetujui pada.....Maret 2016**

**Promotor**



**Prof. Dr. Tatiek Sri Djatmiati., S.H., M.S.  
NIP.195003061980032002**

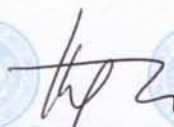
**Ko Promotor**



**Dr. Sukardi, S.H., M.H.  
NIP.196106271989031002**

**Mengetahui,**

**Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Airlangga**



**Prof. Dr. Sri Hajati, S.H., M.S.  
NIP.19501212974122001**

Disertasi ini telah diuji pada Ujian Akhir Tahap II (Terbuka)

Pada: Kamis, 04 Februari 2016

1. Prof. Dr. Eman, S.H.,M.S. (Ketua)
2. Prof. Dr. Tatiek Sri Djatmiati, S.H.,M.S. (Promotor)
3. Dr. Sukardi, S.H., M.H. (Kopromotor)
4. Prof. Dr. Sri Hajati, S.H.,M.H. (Anggota/Sekretaris)
5. Prof. Dr. L. Budi Kagramanto, S.H., M.H., M.M. (Anggota)
6. Prof. Dr. Agus Yudha Hernoko, S.H., M.H. (Anggota)
7. Dr. Emanuel Sujatmoko, S.H., M.S. (Anggota)
8. Dr. Lanny Ramli, S.H., M.Hum. (Anggota)
9. Koesrianti, S.H., LL.M, Ph.D (Anggota)
10. Dr. Rr. Herini Siti Aisyah, S.H., M.H. (Anggota)

Ditetapkan dengan Surat Keputusan Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga

Nomor : 008/UN3.1.3/2016

Tanggal : 21 Januari 2016

## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji dan syukur saya panjatkan kepada Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya sehingga disertasi ini dapat terselesaikan. Atas selesainya disertasi ini saya mengucapkan terima kasih kepada:

1. Promotor yang terpelajar **Prof. Dr. Tatiek Sri Djatmiati, S.H., M.S.** yang telah membimbing dengan penuh kesabaran, ketekunan dan ketelitian sejak tahap penyusunan naskah ujian kualifikasi (sebagai Penasehat Akademik) sampai dengan selesainya penulisan disertasi ini.
2. Ko promotor yang terpelajar **Dr. Sukardi, S.H., M.H.** yang telah mengoreksi dan memberikan saran-saran yang sangat substansial sehingga disertasi ini semakin menjadi baik dari segi isi maupun struktur tulisannya.
3. Rektor dan mantan Rektor Universitas Airlangga yang terpelajar **Prof. Dr. Moh. Nasih, SE, MT., Ak., CMA** dan yang terpelajar **Prof. Dr. Fasich, Apt** yang telah memberi kesempatan kepada saya untuk menempuh pendidikan doktor ilmu hukum di Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
4. Dekan dan mantan Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang terpelajar **Prof. Dr. Eman, S.H., M.S** dan yang terpelajar **Prof. Dr. Muchammad Zaidun, S.H., M.Si** yang telah memberi kesempatan

kepada saya untuk menempuh pendidikan doktor ilmu hukum di Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

5. Ketua dan mantan Ketua serta Sekretaris Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang terpelajar **Prof. Dr. Sri Hajati, S.H., M.S.**, yang terpelajar **Prof. Dr. Didik Endro Purwoleksono, S.H., M.H.** dan yang terpelajar **Dr. Lina Hastuti, S.H., M.H.** atas segala pelayanannya selama saya mengikuti pendidikan program doktor ilmu hukum di Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
6. Para pengajar pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga sejak mulai perkuliahan semester pertama (Matakuliah Filsafat Hukum, Teori Hukum dan Penelitian Hukum), perkuliahan Matakuliah Pengembangan Keilmuan dan Keahlian (MKPKK) dan Matakuliah Penunjang Disertasi (MKPD), yang terpelajar **Prof. Dr. Frans Limahelu, S.H., L.L.M.**, **Prof. Dr. Peter Mahmud Marzuki, S.H., M.S., L.L.M.**, **Prof. Dr. Muchammad Zaidun, S.H., M.SI.**, **Prof. Dr. Eman, S.H., M.S.**, **Prof. Dr. Tatiek Sri Djatmiati, S.H., M.S.**, **Prof. Dr. Agus Yudha Hernoko, S.H., M.H.**, **Prof. Dr. Didik Endro Purwoleksono, S.H., M.H.**, **Prof. Dr. Drs. Abd. Shomad, S.H., M.H.**, **Prof. Dr. I Gusti Ngurah Wairocana, S.H., M.H.** (FH Udayana), **Nurul Barizah, S.H., L.L.M., Ph.D.**, **Dr. Sukardi, S.H., M.H.**, dan **Dr. Rr. Herini Siti Aisyah, S.H., M.H.**

7. Panitia penguji tahap kualifikasi yang terpelajar **Prof. Dr. Sri Djatmiati, S.H., M.S., Prof. Dr. Eman, S.H., M.S., Prof. Dr. Agus Yudha Hernoko, S.H., M.H., Prof. Dr. Didik Endro Purwoleksono, S.H., M.H., Dr. Sukardi, S.H., M.H., Dr. M. Hadi Shubhan, S.H., M.H., C.N. dan Dr. Lanny Ramli, S.H., M.Hum.**
8. Panitia penguji tahap proposal yang terpelajar **Prof. Dr. Tatiek Sri Djatmiati, S.H., M.S., Dr. Sukardi, S.H., M.H., Prof. Dr. Agus Yudha Hernoko, S.H., M.H., Prof. Dr. L. Budi Kagramanto, S.H., M.H., M.M., Prof. Dr. I Gusti Ngurah Wairocana, S.H., M.H., Dr. Lanny Ramli, S.H., M.Hum., dan Dr. Rr. Herini Siti Aisyah, S.H., M.H.**
9. Panitia penguji tahap ujian kelayakan yang terpelajar **Prof. Dr. Tatiek Sri Djatmiati, S.H., M.S., Dr. Sukardi, S.H., M.H., Prof. Dr. Agus Yudha Hernoko, S.H., M.H., Prof. Dr. Eman, S.H., M.S., Prof. Dr. L. Budi Kagramanto, S.H., M.H., M.M., Dr. Lanny Ramli, S.H., M.Hum., dan Dr. Rr. Herini Siti Aisyah, S.H., M.H.**
10. Panitia penguji tahap akhir I (Tertutup) yang terpelajar **Prof. Dr. Agus Yudha Hernoko, S.H., M.H., Prof. Dr. Tatiek Sri Djatmiati, S.H., M.S., Dr. Sukardi, S.H., M.H., Prof. Dr. I Gusti Ngurah Wairocana, S.H., M.H., Prof. Dr. Eman, S.H., M.S., Prof. Dr. L. Budi Kagramanto, S.H., M.H., M.M., dan Dr. Rr. Herini Siti Aisyah, S.H., M.H.**

11. Panitia penguji tahap akhir II (Terbuka) yang terpelajar **Prof. Dr. Eman, S.H., M.S., Prof. Dr. Tatiek Sri Djatmiati, S.H., M.S., Dr. Sukardi, S.H., M.H., Prof. Dr. Agus Yudha Hernoko, S.H., M.H., Prof. Dr. L. Budi Kagramanto, S.H., M.H., M.M., Prof. Dr. Sri Hajati, S.H., M.S., Dr. Emanuel Sujatmoko, S.H., M.S., Koesrianti, S.H., L.LM, Ph. D, Lanny Ramli, S.H., M.Hum., dan Dr. Rr. Herini Siti Aisyah, S.H., M.H.**
12. Yang terpelajar **Prof. dr. G.H. Addink**, guru besar *Administrative Law and Good Governance Faculty of Law, Economics and Governance* Universiteit Utrecht, yang memberikan waktu pada saya berkonsultasi materi disertasi saya di Belanda.
13. Yang terhormat **Ir. H. Aburizal Bakrie**, Ketua Umum DPP Partai Golkar yang memberikan *support* kepada saya untuk menyelesaikan studi doktor ilmu hukum di Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
14. Yang terhormat pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur yang memberikan dukungan kepada saya untuk menyelesaikan studi doktor ilmu hukum di Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
15. Yang terhormat Gubernur Jawa Timur **Dr. Soekarwo, S.H., M.Hum** dan Wakil Gubernur Jawa Timur **Drs. Saifullah Yusuf** yang memberikan



dukungan kepada saya untuk meraih gelar doktor ilmu hukum di Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

16. Yang terhormat sejawat anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur dan khususnya Komisi A (Pemerintahan) yang memberikan dukungan kepada saya untuk segera menuntaskan studi doktor ilmu hukum ini dan memaklumi kesibukan saya sebagai mahasiswa yang terkadang mengganggu tugas-tugas kedewanan saya.

17. Yang terhormat sejawat di Partai Golkar baik pada tingkat Dewan Pimpinan Pusat (DPP), Dewan Pimpinan Daerah (DPD) Provinsi Jawa Timur, Fraksi Partai Golkar DPR RI, Fraksi Partai Golkar DPRD Provinsi Jawa Timur dan jajaran Dewan Pimpinan Daerah (DPD) Kabupaten/Kota se Jawa Timur yang memberikan *support* kepada saya untuk menjadi doktor ilmu hukum dari Universitas Airlangga.

18. Teman-teman mahasiswa program doktor ilmu hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga angkatan 2012 dan khususnya **Dr. H. IG.NG. Indra Setiabudi Ranuh, S.H., CN, M.Si** dan **Dr. A'an Efendi, S.H., M.H.** yang banyak memberikan saran dan kritik atas substansi disertasi ini sehingga menjadi lebih baik isinya.

19. Yang tercinta kedua orang tua saya yang selalu berdoa agar kuliah doktor ilmu hukum saya di Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga selalu berjalan lancar dan cepat saya selesaikan.

20. Yang tercinta istri saya **Farida Martarina** dan anak-anak saya tersayang **Fitria Rosalia Pratiwi, S. Kom** dan **Faisal Ahmad Bachtiar** yang terus menerus memberikan dukungan dan doanya kepada saya untuk menyelesaikan kuliah doktor ilmu hukum di Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Kepada istri dan anak-anak saya juga memohon maaf karena waktu saya bersama kalian yang sudah terenggut untuk kesibukan saya sebagai legislator ditambah untuk kesibukan saya menyelesaikan disertasi ini.
21. Staf pada Program Doktor Ilmu Hukum yang terhormat **Pak Amin, Bu Hermi** dan **Bu Nisa** atas semua pelayanannya selama saya mengikuti pendidikan doktor ilmu hukum di Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
22. Kepada semua pihak yang turut membantu saya menyelesaikan disertasi ini tetapi tidak saya sebutkan di sini saya sampaikan banyak terima kasih, semoga kebajikannya mendapatkan balasan yang semestinya.

Surabaya, Februari 2016

**FREDDY POERNOMO, S.H., M.H.**

## SUMMARY

Nowadays, the main function of regional representatives council is formulating local regulation and followed by budgeting and supervisory functions. However, the formulation of local regulation as the main function and the supervisory function as the ultimate function of this regional representative council is against unitary state principle adopted by Indonesia. Indeed, there is only one legislative assembly in the central level and there is no legislative assembly in the regional level in a unitary state. Even if there is such delegation of authority from the central to the regions, it is only about governmental affairs but it is never about legislature nor judicial affairs.

This dissertation aims at finding the rationality to assign supervisory function as the main function of regional representative council based on unitary state principle adopted by Indonesia. There are three research problems in this dissertation, they are : (1) the supervisory function philosophy of regional representative council in local governance, (2) the legal principles of supervisory function of the regional representative council, (3) the legal arrangement of supervisory function of regional representative council in the next future.

The philosophy of strengthening supervisory function of the regional representative function is the philosophy of unitary state. In this state, there is only one legislative assembly in the central level and there is no legislative assembly in the regional level. Hence, it is not appropriate to put legislature function (local regulation formulation) as the main function of the regional representative council. Even if there is such delegation of authority from the central to the regions, it is only about executive authority but it is never about legislature nor judicial affairs. Besides, the strengthening of supervisory function is based on at least four main reasons; firstly, according to philosopher Jhon Stuart Mill, the main function of representative council is to conduct supervisory. Secondly, the daily routines function of representative council is supervisory function, not formulating local regulation function nor budgeting function. Thirdly, regional representative council is the conductor of local governance along with the local government. Therefore, regional representative council is actually the executive assembly. The true function of the executive is to run the rules not to make the rules eventhough it has competences to do so.

Fourthly, Article 14 of Law Number 12 Year 2011 on the Establishment of legislation has defined the limits of local regulations made by the local government is only about local regulations in connection with implementation of regional autonomy

and duty of assistance and to accommodate special local conditions and / or further elaboration of higher legislation. The idea of strengthening the supervisory function as the main function will not abolish the function of formulating local regulation but it will only put the supervisory function as the main function of regional representative council.

The main legal principle underlying supervisory function of regional representative council is legal principle which should be mutual monitoring and balancing each other (checks and balances). The rule of law implies that supervisory authority of regional representative council must be based on law and carried out according to the procedure and limitation specified by law.

The surveillance of regional representative council cannot be done unfairly and arbitrarily but it should be done within the framework of applied law. The mutual monitoring and balancing of the law principle means that the regional representative council and the local government have the equal position. In conducting the supervisory function, the regional representative council does not mean more superior than the local government because the local government also does supervisory over the regional representative council. In short, they are monitoring and balancing each other.

The legal arrangement of supervisory function of regional representative council in conducting local governance in the future comprises: reinforcement or placement of supervisory function as the main function of regional representative council, regulation about regional representative council as the joint local governance administrator rather than become the component of local government, setting the scope of public complaints in parliament, and the elimination of special crime towards termination reasons of legislative members from their position.

## RINGKASAN

Fungsi utama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada saat ini adalah fungsi pembentukan peraturan daerah yang dilanjutkan pada fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Penempatan fungsi pembentukan peraturan daerah sebagai fungsi utama dan fungsi pengawasan sebagai fungsi akhir Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertentangan dengan prinsip negara kesatuan yang dianut oleh negara Indonesia. Dalam negara kesatuan hanya mengenal satu badan legislatif pada tingkat pusat dan tidak mengenal badan legislatif tingkat daerah. Jika pada negara kesatuan dapat terjadi pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah maka itu hanya terjadi pada urusan pemerintahan dan tidak pada urusan legislasi maupun yudisial.

Disertasi itu mencari rasionalitas untuk menempatkan fungsi pengawasan sebagai fungsi utama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan prinsip negara kesatuan yang dianut oleh Indonesia. Untuk menemukan rasionalitas itu, disertasi ini menetapkan tiga rumusan masalah, yaitu: (1) filosofi fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; (2) prinsip hukum fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan (3) pengaturan hukum fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada masa mendatang.

Filosofi penguatan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah filosofi negara kesatuan. Dalam negara kesatuan hanya ada satu badan legislatif pusat dan tidak mengenal badan legislatif daerah sehingga tidak tepat kalau fungsi utama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah fungsi legislasi (pembentukan peraturan daerah) Kalaupun di negara kesatuan itu dapat dilakukan penyerahan kewenangan dari pusat kepada daerah maka itu hanya terjadi dalam hal kewenangan eksekutif, bukan kewenangan legislatif dan yudisial. Di samping itu, penguatan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan empat alasan pokok. **Pertama**, pandangan filosof **John Stuart Mill** yang menyatakan bahwa fungsi pokok badan perwakilan adalah melakukan pengawasan. **Kedua**, fungsi rutin sehari-hari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah fungsi pengawasan bukan fungsi pembentukan peraturan daerah maupun fungsi anggaran. **Ketiga**, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah penyelenggara pemerintahan daerah bersama pemerintah daerah dan oleh sebab itu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesungguhnya adalah badan eksekutif. Fungsi hakiki dari badan eksekutif adalah melaksanakan peraturan bukan membuat peraturan meskipun badan eksekutif memiliki kompetensi membuat peraturan. **Keempat**, Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah menentukan batasan dibuatnya peraturan daerah oleh pemerintah daerah yaitu peraturan daerah berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ide penguatan fungsi pengawasan sebagai

fungsi utama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak menghapuskan fungsi pembentukan peraturan daerah tetapi hanya tidak menempatkan fungsi pembentukan peraturan daerah sebagai fungsi utama dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Prinsip hukum utama yang melandasi fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah prinsip negara hukum dan prinsip hukum saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Prinsip negara hukum mengandung pengertian bahwa kewenangan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus bersumber pada hukum dan dilaksanakan menurut tata cara dan batas-batas yang telah ditentukan oleh hukum. Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak dapat dilakukan secara semena-mena dan sewenang-wenang akan tetapi dilakukan dalam kerangka hukum yang berlaku. Prinsip hukum saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*) mengandung pengertian bahwa dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pemerintah daerah tetapi tidak berarti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah lebih superior atau berkedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan pemerintah daerah oleh karena pemerintah daerah pun mengawasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Jadi, saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balance*).

Pengaturan hukum fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa mendatang (*ius constituendum*) meliputi: penguatan atau penempatan fungsi pengawasan sebagai fungsi utama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pengaturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah bersama pemerintah daerah bukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, pengaturan ruang lingkup pengaduan masyarakat di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan penghapusan tindak pidana khusus alasan penghentian anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari jabatannya.

## ABSTRACT

### **Controlling Function of Regional Representative Council in Local Governance Administration**

The essence of this dissertation is to seek rationality to put supervisory function as the main function of regional representative council rather as local regulation formulation function. There are four reasons underlying this idea; firstly, according to philosopher Jhon Stuart Mill, the main function of representative council is to conduct supervisory. Secondly, the daily routines function of representative council is supervisory function, not formulating local regulation function nor budgeting function. Thirdly, regional representative council is the conductor of local governance along with the local government. Therefore, regional representative council is actually the executive assembly. The true function of the executive is to run the rules not to make the rules eventhough it has competences to do so. Fourthly, Article 14 of Law Number 12/2011 on the Establishment of Legislation has defined the limits of local regulations made by the local government is only about local regulations in connection with implementation of regional autonomy and duty of assistance and to accommodate special local conditions and/or further elaboration of higher legislation.

**Key words: Local Governance, Regional Representative Council, Supevisory.**

## DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

### A. UNDANG-UNDANG DASAR

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

### B. UNDANG-UNDANG

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah (Diumumkan pada tanggal 23 November 1945)

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Peraturan tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri (Diumumkan pada tanggal 10 Juli 1948)

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (Disahkan di Jakarta pada tanggal 17 Januari 1957 dan Diundangkan pada tanggal 18 Januari 1987)

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 83; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2778)

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 38; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3037)

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839)

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437)



Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043)

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

### **C. PERATURAN PEMERINTAH**

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 22; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5104)

### **D. PENETAPAN PRESIDEN**

Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tanggal 7 September 1959 tentang Pemerintah Daerah

## **E. PERATURAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH**

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur



## DAFTAR TABEL

Tabel 1	: Fungsi Negara.....	3
Tabel 2	: Sistem Politik dan Desentralisasi di Indonesia.....	56
Tabel 3	: Komposisi Kursi pada <i>TheStates Provincial</i> Provinsi Belanda Selatan Periode 2011-2015.....	143
Tabel 4	: Bidang Tugas dan Tanggung Jawab Anggota <i>the Provincial Executive</i> dan <i>the King's Commissioner</i> Provinsi Belanda Selatan.....	145
Tabel 5	: Planning, Organizing, Leading, dan Controlling.....	163
Tabel 6	: Argumentasi dan Motif Peranserta Masyarakat.....	208
Tabel 7	: Metode Peranserta Masyarakat dan Karakteristiknya.....	208
Tabel 8	: Manfaat Peranserta Masyarakat.....	211
Tabel 9	: Bentuk Fungsi Anggaran Badan Legislatif di Berbagai Negara.....	229

## DAFTAR SKEMA

Skema 1	:	Rangkaian Kegiatan Peranserta.....	204
---------	---	------------------------------------	-----



## DAFTAR ISI

Lembar Pengesahan.....	i
Penetapan Panitia Ujian Akhir Tahap II (Terbuka).....	ii
Ucapan Terima Kasih.....	iii
Summary.....	ix
Ringkasan.....	xi
Abstract.....	xiii
Daftar Peraturan Perundang-undangan.....	xiv
Daftar Tabel.....	xvii
Daftar Skema.....	xviii
Daftar Isi.....	xix
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Latar Belakang Masalah.....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Rumusan Masalah.....</b>	<b>16</b>
<b>1.3 Tujuan Penelitian.....</b>	<b>16</b>
1.3.1 Tujuan Umum.....	16
1.3.2 Tujuan Khusus.....	17
<b>1.4 Manfaat Penelitian.....</b>	<b>17</b>
1.4.1 Manfaat Teoritis.....	17
1.4.2 Manfaat Praktis.....	18

<b>1.5</b>	<b>Orisinalitas Penelitian.....</b>	<b>19</b>
<b>1.6</b>	<b>Kerangka Konseptual.....</b>	<b>22</b>
1.6.1	Fungsi Pengawasan.....	22
1.6.2	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	25
1.6.3	Pemerintah Daerah.....	27
<b>1.7</b>	<b>Metode Penelitian.....</b>	<b>33</b>
1.7.1	Tipe Penelitian.....	33
1.7.2	Pendekatan Masalah.....	34
1.7.3	Bahan Hukum.....	36
1.7.4	Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum.....	37
1.7.5	Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum.....	37
<b>1.8</b>	<b>Pertanggungjawaban Sistematis.....</b>	<b>37</b>
<b>BAB II</b>	<b>FILOSOFI FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH.....</b>	<b>42</b>
<b>2.1</b>	<b>Prinsip-Prinsip Hukum dalam Negara Kesatuan.....</b>	<b>42</b>
2.1.1	Prinsip Otonomi Daerah.....	54
2.1.2	Prinsip Desentralisasi.....	57
2.1.3	Prinsip Tugas Pembantuan.....	73
<b>2.2</b>	<b>Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan.....</b>	<b>76</b>
<b>2.3</b>	<b>Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Perspektif Historis.....</b>	<b>85</b>

2.3.1	Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah.....	85
2.3.2	Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Peraturan tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.....	87
2.3.3	Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.....	90
2.3.4	Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tanggal 7 September 1959 tentang Pemerintah Daerah.....	93
2.3.5	Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah...	95
2.3.6	Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.....	97
2.3.7	Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.....	100
2.3.8	Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.....	102
2.3.9	Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun	

	2014 tentang Pemerintahan Daerah.....	103
<b>2.4</b>	<b>Perbandingan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Thailand, Filipina dan Belanda.....</b>	<b>104</b>
<b>BAB III</b>	<b>PRINSIP HUKUM FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH.....</b>	<b>149</b>
<b>3.1</b>	<b>Pengawasan terhadap Pemerintah Daerah.....</b>	<b>149</b>
3.1.1	Konsep Pengawasan.....	149
3.1.2	Fungsi Pengawasan.....	166
3.1.3	Berbagai Macam Pembedaan Pengawasan.....	173
<b>3.2</b>	<b>Jenis Pengawasan terhadap Pemerintah Daerah.....</b>	<b>177</b>
3.2.1	Pengawasan oleh Pemerintah Pusat.....	177
3.2.2	Pengawasan oleh Badan Legislatif atau Parlemen...	180
3.2.3	Pengawasan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.....	190
3.2.4	Pengawasan oleh Lembaga Peradilan.....	194
3.2.5	Pengawasan oleh Lembaga-Lembaga Independen....	195
3.2.6	Pengawasan oleh Masyarakat.....	201
3.2.7	Pengawasan oleh Media Massa.....	214
<b>3.3</b>	<b>Kedudukan dan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....</b>	<b>217</b>
3.3.1	Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	217
3.3.2	Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	221



3.3.3	Karakteristik Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	233
3.3.4	Prinsip Hukum Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	237
3.3.5	Ruang Lingkup Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	244
<b>3.4</b>	<b>Instrumen Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....</b>	<b>247</b>
<b>3.5</b>	<b>Implikasi Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....</b>	<b>254</b>
<b>3.6</b>	<b>Kasus Bupati Garut Aceng Fikri.....</b>	<b>257</b>
<b>BAB IV</b>	<b>PENGATURAN HUKUM FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PADA MASA MENDATANG.....</b>	<b>261</b>
<b>4.1</b>	<b>Penguatan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....</b>	<b>261</b>
<b>4.2</b>	<b>Penguatan Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Penyelenggara Pemerintahan Daerah.....</b>	<b>267</b>
<b>4.3</b>	<b>Pengaturan Pengaduan Masyarakat di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah .....</b>	<b>272</b>
<b>4.4</b>	<b>Penguatan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Bukan Bentuk Superioritas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Pemerintah Daerah.....</b>	<b>282</b>
<b>4.5</b>	<b><i>Good Governance</i> dalam Penyelenggaraan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....</b>	<b>287</b>
<b>4.6</b>	<b>Pengaturan Hak Imunitas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Rangka Menjamin Pelaksanaan Fungsi Pengawasan.....</b>	<b>289</b>

<b>4.7</b>	<b>Pengaturan Penguatan Kapasitas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....</b>	<b>294</b>
<b>4.8</b>	<b>Penghapusan Tindak Pidana Khusus sebagai Alasan Pemberhentian Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....</b>	<b>302</b>
<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP.....</b>	<b>310</b>
<b>5.1</b>	<b>Simpulan.....</b>	<b>310</b>
<b>5.2</b>	<b>Saran.....</b>	<b>312</b>
<b>DAFTAR BACAAN.....</b>		<b>314</b>

