



**FUNGSI PENGAWASAN DPRD  
TERHADAP PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH  
BERDASARKAN UU NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG  
PEMERINTAHAN DAERAH  
(Studi Kasus Usaha Penyedia Akomodasi Kabupaten Semarang)**

**SKRIPSI**

**Disusun untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum**

**Oleh**

**HESTI OKTAVIANA**

**8111414265**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG**

**2018**

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi dengan judul "Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata Di Kabupaten Semarang Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah" yang disusun oleh Hesti Oktaviana (NIM 8111414265), telah disetujui untuk dipertahankan di hadapan Sidang Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, pada:

Hari : Kamis

Tanggal : 22 Maret 2018

Menyetujui,  
Pembimbing



**Arif Hidayat, S.H.I, M.H.**  
NIP. 197907222008011008

Mengetahui,

Wakil Dekan Bidang Akademik  
Fakultas Hukum UNNES



**Dr. Martalia M. Hum**  
NIP. 196205171986012001

## PENGESAHAN

Skripsi dengan judul “Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Studi Kasus Usaha Penyedia Akomodasi Kabupaten Semarang)” yang disusun oleh Hesti Oktaviana (NIM 8111414265), telah dipertahankan di hadapan Sidang Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, pada:

Hari : Rabu

Tanggal : 4 April 2018

Penguji Utama,



**Dr. Martitah, M.Hum**  
NIP. 196205171986012001

Penguji I



**Saru Arifin, S.H., LL.M**  
NIP. 197811212009121001

Penguji II



**Arif Hidayat, S.H.I, M.H.**  
NIP. 197907222008011008



**Dr. Rodiyah, S.Pd., S.H., M.Si.**  
NIP. 197206192000032001

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

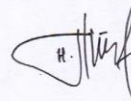
Nama : Hesti Oktaviana

NIM : 8111414265

menyatakan bahwa skripsi yang berjudul “Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Studi Kasus Usaha Penyedia Akomodasi Kabupaten Semarang)” adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber data yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila dikemudian hari diketahui adanya plagiasi maka saya siap mempertanggungjawabkan secara hukum.

Semarang, 22 Maret 2018

Yang Menyatakan,



Hesti Oktaviana

NIM. 8111414265

## PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Negeri Semarang, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Hesti Oktaviana  
NIM : 8111414265  
Program Studi : Ilmu Hukum (S1)  
Fakultas : Hukum

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Negeri Semarang Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas skripsi saya yang berjudul: “Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Studi Kasus Usaha Penyedia Akomodasi Kabupaten Semarang)” beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Negeri Semarang berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di: Semarang

Pada tanggal: 22 Maret 2018

Yang Menyatakan,



Hesti Oktaviana  
NIM. 8111414265

## **MOTTO DAN PERSEMBAHAN**

### **MOTTO**

Keadilan jadi barang sukar, ketika hukum hanya tegak pada yang bayar. Tidak cukup penjara, tidak cukup polisi, dan tidak cukup pengadilan untuk menegakkan hukum bila tidak didukung oleh rakyat.

([Hubert Humphrey](#))

### **PERSEMBAHAN**

Dengan mengucap syukur kepada Allah SWT skripsi ini kupersembahkan untuk:

1. Kedua orang tua Bapak dan Ibu serta keluargaku
2. Bapak/Ibu Dosen yang memberikan ilmu kepadaku
3. Kawan-kawanku konsentrasi Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara
4. Almamaterku Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kepada Allah SWT atas segala rahmat dan kemudahan yang telah diberikan kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul “Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Studi Kasus Usaha Penyedia Akomodasi Kabupaten Semarang)”, yang merupakan salah satu persyaratan akademik dalam memperoleh gelar Sarjana pada program Strata Satu (S-1) program studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.

Melalui kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Prof. Dr. Fathurokhman, M.Hum, selaku Rektor Universitas Negeri Semarang
2. Dr. Rodiyah, S.Pd.,S.H.,M.Si, Dekan Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang
3. Dani Muhtada, Ph.D selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang
4. Arif Hidayat, S.H.I,M.H selaku dosen pembimbing yang penulis hormati dan kagumi kesabarannya dengan sepenuh hati membimbing penulis, memberikan nasihat kepada penulis
5. Rindia Fanny Kusumaningtyas, S.H.,M.H selaku dosen wali yang telah membimbing dan mengarahkan penulis selama menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang

6. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang yang telah memberikan ilmu selama penulis menempuh program strata satu di Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang
7. Staff Tata Usaha dan Tenaga Kerja Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan urusan administrasi selama di Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang
8. Sekertariat Dewan DPRD Kabupaten Semarang yang telah memberikan ijin kepada penulis untuk melakukan penelitian
9. Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang yang telah memberikan ijin kepada penulis untuk melakukan penelitian
10. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Semarang yang telah memberikan ijin untuk mengambil data
11. Keluarga besar Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Unnes Kabinet Sinergi Tahun 2015 dan Kabinet Kolaborasi Tahun 2016 yang telah memberikan pengalaman luar biasa dalam berorganisasi
12. Keluarga besar Kelompok Belajar Matahati Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang yang telah memberikan semangat dan motivasi belajar
13. Keluarga besarku Pahampalam Unnes yang telah memberikan pengalaman baru dan memberikan wadah untuk belajar serta dukungan kepada penulis selama menjadi mahasiswa di Fakultas Hukum Unnes.
14. Kawan-kawanku angkatan 2014 Fakultas Hukum Unnes yang senantiasa memberikan dukungan belajar selama di Fakultas Hukum Unnes



15. Teman-temanku (Fia, Tasya, Ida, Said, Inti, Heryndra Bagas Setyawan, Mas Boy, Ahmad Kusaeni, Donny Raharjo, Ossy, Umar Bardja, Nanta, Diva, Icus, Gustav, Jack, An, Toni, Tian, Ryan) yang telah membantu menyelesaikan skripsi ini.
16. Sahabat-sahabatku (Rifi, Huda, Edy, Arbi, Yusuf, Saiful) yang selalu kebersamai dan saling mendukung selama di Fakultas Hukum Unnes
17. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi dan menuntut ilmu di Universitas Negeri Semarang.

Akhirnya penulis berharap, semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang dan umumnya kepada seluruh pihak yang membutuhkan.

Semarang

Penulis

## ABSTRAK

Oktaviana, Hesti. 2018. *Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Studi Kasus Usaha Penyedia Akomodasi Kabupaten Semarang)*. Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang. Pembimbing: Arif Hidayat, S.H.I.M.H.

Kata Kunci: DPRD, Pengawasan, Perda

DPRD memiliki fungsi pengawasan yang tercantum dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 153 ayat (1) huruf a yaitu pengawasan terhadap pelaksanaan Perda. Pelaksanaan Perda Kabupaten Semarang No. 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata khususnya terkait usaha penyedia akomodasi belum optimal. Berdasarkan data ditemukan adanya pembangunan hotel yang tidak berizin. Hal tersebut menunjukkan kurang optimalnya fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Perda.

Penelitian ini membahas tentang fungsi pengawasan DPRD dan kendala-kendala serta solusi dalam pengawasan terhadap Perda terkait usaha penyedia akomodasi Kabupaten Semarang. Metode penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dalam perspektif yuridis sosiologis yang digunakan untuk menganalisis data secara komparatif. Metode pengumpulan menggunakan wawancara, observasi, dan studi kepustakaan.

Hasil penelitian ini menunjukkan : (1) fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Perda terkait usaha penyedia akomodasi belum optimal; DPRD belum maksimalkan peran pengawasannya melalui penggunaan hak-haknya, yaitu hak interpelasi, angket dan pernyataan pendapat; bentuk pengawasan berdasarkan tugas DPRD melalui rapat kerja dan dengar pendapat telah dilaksanakan dengan baik sesuai dengan kewajiban tugas komisi setiap satu bulan sekali dan kegiatan pendalaman komisi tiap bidang, namun pengawasan melalui masa reses yang dilakukan menyesuaikan agenda DPRD. (2) Kendala internal dalam pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD yaitu meliputi lemahnya pemahaman fungsi pengawasan oleh DPRD; silang pendapat antar fraksi; manajemen dan hubungan tata kerja yang tidak efektif dan efisien. Kendala eksternal dalam pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD yaitu meliputi mekanisme pelaksanaan pengawasan yang belum terstruktur; kurangnya respond dari Kepala Daerah dalam menjalankan rekomendasi dari DPRD; minimnya pengetahuan masyarakat dalam pengaduan. Rekomendasi penelitian ini DPRD harus ada mekanisme dalam menjalankan fungsi pengawasan. Hendaknya DPRD mengambil langkah tegas ketika Kepala Daerah tidak menjalankan rekomendasi, dengan tidak mencampurkan urusan politik dengan kewajibannya.

# DAFTAR ISI

|   |      |
|---|------|
| HALAMAN JUDUL.....                            | i    |
| PENGESAHAN .....                              | ii   |
| PERNYATAAN ORISINALITAS .....                 | iii  |
| PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI .....        | iv   |
| MOTO DAN PERSEMBAHAN .....                    | v    |
| KATA PENGANTAR .....                          | vi   |
| ABSTRAK .....                                 | ix   |
| DAFTAR ISI.....                               | x    |
| DAFTAR TABEL.....                             | xiii |
| DAFTAR LAMPIRAN.....                          | xiv  |
| BAB 1 PENDAHULUAN .....                       | 1    |
| 1.1 Latar Belakang .....                      | 1    |
| 1.2 Identifikasi Masalah.....                 | 9    |
| 1.3 Pembatasan Masalah .....                  | 9    |
| 1.4 Rumusan Masalah .....                     | 9    |
| 1.5 Tujuan Penelitian .....                   | 10   |
| 1.6 Manfaat Penelitian .....                  | 10   |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....                  | 12   |
| 2.1 Penelitian Terdahulu .....                | 12   |
| 2.2 Landasan Teori .....                      | 14   |
| 2.2.1 Negara Hukum .....                      | 14   |
| 2.2.2 Perwakilan.....                         | 18   |
| 2.2.3 Pemisahan Kekuasaan.....                | 20   |
| 2.2.4 Otonomi Daerah .....                    | 24   |
| 2.2.5 Pengawasan Dalam Perspektif Hukum ..... | 29   |

|   |           |
|---|-----------|
| 2.2.6 Perundang-Undangan .....  | 32        |
| 2.3 Landasan Konseptual .....   | 37        |
| 2.3.1 Fungsi .....  | 37        |
| 2.3.2 Pengawasan .....  | 37        |
| 2.3.3 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) .....   | 38        |
| 2.3.4 Peraturan Daerah (Perda) .....  | 38        |
| 2.3.5 Kepariwisataaan .....   | 39        |
| 2.4 Kerangka Berfikir .....   | 41        |
| <b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>   | <b>44</b> |
| 3.1 Pendekatan Penelitian .....   | 44        |
| 3.2 Jenis Penelitian.....   | 45        |
| 3.3 Fokus Penelitian.....   | 46        |
| 3.4 Lokasi Penelitian.....  | 47        |
| 3.5 Sumber Data.....  | 47        |
| 3.5.1 Sumber Data Primer.....   | 47        |
| 3.5.2 Sumber Data Sekunder .....  | 48        |
| 3.6 Teknik Pengambilan Data.....  | 52        |
| 3.7 Validitas Data.....   | 54        |
| 3.8 Analisis Data.....  | 55        |
| <b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN</b>  |           |
| 4.1 Deskripsi Fokus Penelitian .....  | 57        |
| 4.1.1 DPRD Kabupaten Semarang.....  | 57        |
| 4.1.2 Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang .....   | 61        |
| 4.1.3 Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Kabupaten<br>Semarang.....  | 63        |
| 4.2 Fungsi Pengawasan DPRD terhadap Pelaksanaan Perda berdasarkan UU<br>No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Studi Kasus Usaha<br>Penyedia Akomodasi Kabupaten Semarang)..... | 65        |
| 4.2.1 Bentuk-Bentuk Pengawasan.....   | 65        |
| 4.2.3 Teknik Pengawasan.....  | 80        |

|  |     |
|--|-----|
| 4.3 Kendala dan Solusi dalam Pengawasan DPRD terhadap Pelaksanaan Perda berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Studi Kasus Usaha Penyedia Akomodasi Kabupaten Semarang) ..... | 83  |
| 4.3.1 Kendala Internal .....   | 83  |
| 4.3.2 Kendala Eksternal .....  | 91  |
| <br>BAB V PENUTUP  |     |
| 5.1 Simpulan .....   | 102 |
| 5.2 Saran .....  | 103 |
| DAFTAR PUSTAKA .....   | 106 |
| LAMPIRAN .....   | 111 |

## **DAFTAR TABEL**

|   |    |
|---|----|
| 2.1 Penelitian Terdahulu .....  | 12 |
| 4.1 Komposisi Anggota DPRD Kabupaten Semarang.....                        | 59 |
| 4.2 Daftar Anggota DPRD Kabupaten Semarang Masa Bakti 2014-2019 .....     | 59 |
| 4.3 Daftar Hotel yang memiliki Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP) ..... | 95 |

## **DAFTAR LAMPIRAN**

1. Surat Penetapan Dosen Pembimbing Skripsi
2. Surat Keterangan Telah Melakukan Penelitian
3. Dokumentasi penelitian
4. UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
5. Perda No. 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Negara Indonesia merupakan negara yang berdasarkan hukum atau *rechstate*. Suatu bangsa harus memiliki pedoman ataupun kaidah hukum yang harus ditaati oleh semua warga negara. Negara Indonesia sejak dulu sudah mengenal adanya pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), menyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom atau daerah bersifat administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah. Oleh karena itu di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Sesuai dengan penjelasan Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan bahwa:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis



- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Adapun Pasal 18A UUD 1945, mengatur pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, namun ada pengecualian dalam kebebasan mengatur urusan Pemerintah Daerah yaitu urusan politik luar negeri, pertahanan dan keamanan negara, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta urusan keagamaan. Selanjutnya, Pasal 18A UUD 1945 mengamanatkan tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten serta kota dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Selain itu hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam serta sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pemberian otonomi kepada daerah di samping dalam rangka memperhatikan adanya keanekaragaman daerah di Indonesia, juga dimaksudkan untuk memberikan ruang demokrasi, dan partisipasi masyarakat. Peluang dan kesempatan dibuka sangat luas kepada daerah dalam rangka mendukung tujuan pemberian otonomi tersebut, daerah otonom juga diberi keleluasaan untuk melaksanakan kewenangannya secara mandiri, luas, nyata, dan bertanggung jawab (Kadar, 2014:430).

Berbicara tentang urusan rumah tangga pemerintah daerah tidak akan lepas dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang merupakan salah satu landasan yuridis bagi perkembangan otonomi daerah di Indonesia. Berbagai kalangan menilai kebijakan Undang-Undang No 23 tahun 2014 merupakan kebijakan terbaik yang pernah ada dalam perundang-undangan di Indonesia sebagai sebuah aturan yang mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan, khususnya otonomi daerah yang disesuaikan dengan aspek-aspek yang ada di daerah-daerah yang akan menyelenggarakan sebuah pemerintahan yang berdiri sendiri tanpa bantuan pemerintah pusat atau berdiri mengatur pemerintahannya sendiri (Suprijadi 2005:79).

Pengaturan urusan rumah tangga suatu daerah tanpa mengetahui bagaimana aspek-aspek maupun potensi-potensi di daerah tersebut memungkinkan merusak tatanan pemerintahan dalam mengatur kebijakan daerah yang akan diprioritaskan. Otonomi daerah pada dasarnya memberikan kesempatan kepada pemerintahan daerah untuk menunjukkan potensi-potensi daerah tersebut secara mandiri tanpa campur tangan pemerintah pusat. Karena itu, pemerintah daerah harus dapat menggali seluruh potensi yang ada di daerah masing-masing untuk dimanfaatkan sebaik mungkin sebagai kepentingan masyarakat daerahnya.

Kabupaten Semarang merupakan salah satu wilayah di Provinsi Jawa Tengah yang memiliki potensi wisata yang bagus. Kabupaten Semarang merupakan salah satu daerah yang kaya akan objek wisata baik wisata alamnya yang sangat menarik, wisata budaya, peninggalan sejarah maupun sejarah teknologi. Banyaknya pengunjung yang datang ke tempat wisata yang ada di

Kabupaten Semarang selama 5 tahun terakhir menunjukkan peningkatan yang terus naik. Jumlah pengunjung tahun 2015 sebanyak 1.671.806 mengalami peningkatan 51.351 (meningkat 3,34 %) dibandingkan tahun 2014. Jumlah pengunjung obyek wisata selama tahun 2011-2015 cenderung mengalami peningkatan hampir disemua obyek wisata yang ada di Kabupaten Semarang (Badan Pusat Statistik, 2016:43).

Kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Semarang dalam mengembangkan sektor pariwisata berdampak pada industri pariwisata di Kabupaten Semarang yang berkembang sangat pesat, hal ini terlihat dari cukup banyak tempat-tempat usaha rekreasi dan hiburan umum, sehingga dalam pelaksanaan perlu suatu pengaturan agar industri pariwisata ini dapat berjalan sesuai dengan nilai-nilai budaya, etika, agama, moral, hukum serta untuk mencegah dampak negatif yang ditimbulkan serta untuk melindungi masyarakat.

Usaha kepariwisataan Kabupaten Semarang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata. Adapun jenis-jenis usahanya tercantum dalam Pasal 13 terdiri dari:

- a. usaha daya tarik wisata;
- b. usaha kawasan pariwisata;
- c. usaha jasa transportasi wisata;
- d. usaha jasa perjalanan wisata;
- e. usaha jasa makanan dan minuman;
- f. usaha penyediaan akomodasi;
- g. usaha penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi;
- h. usaha penyelenggaraan pertemuan, perjalanan insentif, konferensi, dan pameran;
- i. usaha jasa informasi pariwisata;
- j. usaha jasa konsultan pariwisata;
- k. usaha wisata tirta;
- l. usaha spa; dan
- m. usaha jasa pramuwisata.

Penunjang suksesnya kepariwisataan di Kabupaten Semarang adalah usaha penyedia akomodasi. Pengembangan kepariwisataan saat ini makin penting, tidak hanya dalam rangka meningkatkan penerimaan devisa negara, tetapi juga dalam rangka memperluas kesempatan kerja dan pemerataan pendapatan. Pada tahun 2016 banyaknya usaha akomodasi di Kabupaten Semarang hasil pendataan survei rutin Badan Pusat Statistik (selanjutnya disebut BPS) sebanyak 235 hotel. Sebaran usaha akomodasi (hotel dan penginapan) sebagian besar mengelompok di 2 kecamatan yaitu Kecamatan Bandungan sebanyak 106 hotel dan Kecamatan Getasan sebanyak 95 hotel, sedangkan 34 hotel lainnya tersebar di 8 kecamatan. Jumlah kamar sebanyak 4.691 dengan tempat tidur yang tersedia sebanyak 7.614. Pada Tahun 2016 banyaknya tamu yang menginap sebanyak 819.868 tamu. Sebagian besar hotel di Kabupaten Semarang termasuk klasifikasi hotel melati, sehingga manajemen pengelolaannya sebagian besar masih manajemen keluarga. Berdasarkan jumlah hotel yang ada ternyata mampu menyerap tenaga kerja sebanyak 1.707 pekerja (Badan Pusat Statistik, 2016:41).

Kepariwisataan merupakan bagian integral dari Pemerintah Daerah yang dilakukan secara sistematis, terencana, terpadu, berkelanjutan dan bertanggungjawab dengan tetap memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai agama, budaya yang hidup dalam masyarakat, kelestarian dan mutu lingkungan hidup serta kepentingan daerah. Pembangunan kepariwisataan diperlukan untuk mendorong pemerataan kesempatan berusaha dan memperoleh manfaat serta mampu menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional dan global. Untuk menindaklanjuti ketentuan Pasal 14 dan Pasal 15 Ayat (1) Undang-Undang

Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan yang pada intinya menyebutkan pengusaha pariwisata wajib mendaftarkan usahanya kepada Pemerintah Daerah, maka perlu disusun Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Usaha Kepariwisataaan.

Kewenangan pemberian Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP) khususnya di Kabupaten Semarang, diajukan orang atau badan kepada Bupati atau Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yaitu Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP). DPMPTSP Kabupaten Semarang adalah instansi pemerintah yang berwenang dalam memberikan TDUP di wilayah Kabupaten Semarang. Pemberian TDUP didasarkan atas permohonan dengan memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 4 Tahun 2014 Pasal 30 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataaan di Kabupaten Semarang. DPMPTSP Kabupaten Semarang dalam memberikan TDUP sebagai upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat, berupa jaminan kepastian hukum atas usaha yang dimiliki sehingga dapat menjamin segala aktivitas usahanya. Berkaitan dengan pelayanan perizinan, pemerintah berusaha menciptakan suatu sistem pelayanan yang optimal.

Permasalahan dalam pendirian hotel saat ini adalah pembangunan hotel kelas melati yang semakin banyak beroperasi, khususnya di lingkungan tempat-tempat pariwisata. Berdasarkan permasalahan tersebut menimbulkan berbagai dampak yaitu banyaknya hotel ilegal, persaingan yang tidak sehat, dan tentu berdampak pada kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan. Contoh kasus pembangunan hotel di Lingkungan Junggul, Bandungan tepatnya di Bukit

Hollywood belum mendapatkan ijin tetapi sudah melakukan pembangunan hotel. pembangunan hotel tersebut tidak mengantongi izin dan diprotes warga sekitar yang khawatir akan terjadi longsor (<https://www.kpk-news.com/tidak-lanjut-kasus/tak-berizin-proyek-hotel-di-bukit-hollywood-dihentikan/>, diakses pada tanggal 19 Desember 2017, pukul 22.00 WIB).

Sesuai dengan Prinsip Penyelenggaraan Kepariwisata Pasal 4 Perda Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata, Kepariwisata diselenggarakan dengan prinsip:

- a. menjunjung tinggi norma agama dan nilai budaya sebagai pengejawantahan dari konsep hidup dalam keseimbangan hubungan sesama manusia dan manusia dengan lingkungan;
- b. menjunjung tinggi hak asasi manusia, keragaman budaya, dan kearifan lokal;
- c. memberi manfaat untuk kesejahteraan rakyat, keadilan, kesetaraan dan proporsionalitas;
- d. memelihara kelestarian alam dan lingkungan hidup;
- e. memberdayakan masyarakat setempat;
- f. menjamin keterpaduan antar sektor, antar daerah, antar pusat dan daerah yang merupakan kesatuan sistemik dalam kerangka otonomi daerah serta keterpaduan antar pemangku kepentingan;
- g. mematuhi kode etik kepariwisataan dunia dan kesepakatan internasional dalam bidang kepariwisataan; dan
- h. memperkuat keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Permasalahan yang diuraikan di atas artinya sistem pengawasan pemerintah daerah terkait Perda tentang Penyelenggaraan Kepariwisata, khususnya terhadap penyedia jasa usaha akomodasi kurang efektif karena tidak sesuai dengan prinsip penyelenggaraan kepariwisataan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 153 ayat 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.

Fungsi pengawasan dilaksanakan untuk menjamin terwujud dan efektifnya kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD menjadi sangat penting, karena pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelola berbagai urusan dan kebijakan ditingkat daerah. Tetapi jika dalam pelaksanaan banyak terjadi penyimpangan, maka pelaksanaan fungsi ini kurang maksimal. Terjadinya pelanggaran tersebut dapat menunjukkan bahwa fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata di Kabupaten Semarang belum optimal sesuai yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 153 ayat 1 terkait fungsi pengawasan DPRD terhadap Perda. Selain itu, Perda tentang Penyelenggaraan Kepariwisata ini juga belum disertai perubahan Perbup lama Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel di Bandungan, sementara isi dari kedua peraturan tersebut bertentangan sehingga akan terjadi konflik norma.

Berdasarkan fenomena tersebut maka penulis tertarik untuk lebih mengetahui secara nyata dan lebih mendalam serta membahas sebagai skripsi dengan judul **“FUNGSI PENGAWASAN DPRD TERHADAP PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH (STUDI KASUS USAHA PENYEDIA AKOMODASI KABUPATEN SEMARANG)”**

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut dapat diidentifikasi masalah yang ditemukan yaitu :

1. Kurang jelasnya mekanisme pengawasan DPRD terhadap Perda;
2. Adanya kendala yang terjadi dalam sistem pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap Perda;
3. Banyaknya pembangunan penyedia jasa akomodasi atau hotel yang belum berijin.

## **1.3. Pembatasan Masalah**

Agar masalah yang akan penulis bahas tidak meluas sehingga nantinya dapat mengakibatkan ketidakjelasan, maka penulis akan membatasi masalah yang akan diteliti yaitu :

1. Mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap Perda;
2. Kendala-kendala dan solusi dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap Perda Kabupaten Semarang, khususnya penyedia jasa akomodasi di Kecamatan Bandungan.

## **1.4. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada pemikiran yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan yang akan diteliti dan dianalisis oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Perda berdasarkan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ( Studi kasus Usaha Penyedia Akomodasi Kabupaten Semarang) ?



2. Apasajakah kendala-kendala serta solusi dalam pengawasan yang dilakukan DPRD terhadap pelaksanaan Perda berdasarkan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ( Studi kasus Usaha Penyedia Akomodasi Kabupaten Semarang) ?

### **1.5. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Semarang sesuai dengan UU No 23 Tahun 2014 terhadap Perda;
2. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis kendala-kendala dan solusi terhadap pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Semarang.

### **1.6. Manfaat Penelitian**

Setelah penelitian ini, diharapkan hasilnya dapat bermanfaat bagi beberapa pihak. Manfaat penelitian ini meliputi manfaat teoritis dan manfaat praktis.

#### **1.6.1. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan akan membantu perkembangan ilmu pengetahuan dan menambah referensi mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap Perda Kabupaten Semarang. Selain itu, penelitian ini juga dapat memperkaya ilmu pengetahuan tentang mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap Perda Kabupaten Semarang.

#### **1.6.2. Manfaat Praktis**

Penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan dalam optimalisasi pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Semarang terhadap

Peraturan Daerah Kabupaten Semarang. Penelitian ini juga dapat menjadi masukan bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Semarang dalam mengawasi pelaksanaan Perda, khususnya tentang Penyelenggaraan Kepariwisata Kabupaten Semarang agar para pelaku usaha tertib administrasi sesuai peraturan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah Kabupaten Semarang terkait perizinan jasa usaha akomodasi.

## BAB II

### TINJAUAN KEPUSTAKAAN

#### 2.1. Penelitian Terdahulu

Fungsi pengawasan oleh DPRD Kabupaten/Kota, telah banyak dikaji oleh para peneliti, namun belum ada yang secara eksplisit membahas pengawasan DPRD terhadap Perda tentang Kepariwisata. Berdasarkan kajian yang penulis lakukan, didapatkan beberapa penelitian terdahulu yang akan disajikan dalam tabel berikut ini:

**Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu**

| No | Penelitian   | Persamaan   | Perbedaan  | Kebaruan   |
|----|--|---|--|--|
| 1. | <b>Liky Faizal, Jurnal TAPiS Vol.7 No.13 Juli-Desember 2011.</b> Fungsi Pengawasan DPRD Di Era Otonomi Daerah        | <ul style="list-style-type: none"><li>• Membahas peran DPRD dalam menjalankan Fungsi Pengawasan</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Penelitian terdahulu membahas peran DPRD dalam optimalisasi fungsi pengawasan, atau tanggung jawab Kepala Daerah.</li></ul>  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Dasar hukum menggunakan UU No 23 Tahun 2014</li><li>• Tahun pembuatan skripsi lebih baru maka akan lebih spesifik karena banyak peraturan yang lebih baru.</li><li>• Skripsi yang ditulis oleh penulis lebih spesifik karena membahas tentang fungsi pengawasan dalam bidang pariwisata khususnya pada jasa usaha penyedia akomodasi serta kendala dan upaya oleh DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan.</li></ul> |
| 2. | <b>Harum Qorinatuz Zahro, Skripsi UIN Jakarta 2013.</b> Optimalisasi Peran Dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah | Membahas mengenai pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD.   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Penelitian terdahulu menggunakan pendekatan yuridis normatif sedangkan skripsi yang akan dibuat penulis menggunakan yuridis sosiologis</li><li>• Pokok pembahasan fokus membahas</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Dasar hukum menggunakan UU No 23 Tahun 2014</li><li>• Tahun pembuatan skripsi lebih baru maka akan lebih spesifik karena banyak peraturan yang lebih baru.</li><li>• Skripsi yang ditulis</li></ul>  |

|    |   |  |  |   |
|----|---|--|--|---|
|    | Dalam Peningkatan Otonomi Daerah Kabupaten Bojonegoro.  |  | <p>upaya meningkatkan kembali (Optimalisasi) peran dan fungsi DPRD dalam peningkatan otonomi daerah dan faktor-faktor yang mendukung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tempat penelitian berbeda antara Bojonegoro dengan Kab. Semarang</li> </ul>  | <p>oleh penulis lebih spesifik karena membahas tentang fungsi pengawasan dalam bidang pariwisata khususnya pada jasa usaha penyedia akomodasi serta kendala dan upaya oleh DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan.</p>   |
| 3. | <p><b>Ilham Fahma Setiawan, Skripsi UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2014.</b><br/>Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Periode 2009-2014 Terhadap Pengelolaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kabupaten Subang.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Membahas hambatan dan pencapaian DPRD dalam menjalankan Fungsi Pengawasan .</li> <li>• Menggunakan pendekatan yuridis sosiologis</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pokok bahasan adalah hambatan dan pencapaian DPRD periode 2009-2014 dalam menjalankan pengawasan terhadap pengelolaan APBD Kabupaten Subang, sedangkan penelitian yang akan ditulis membahas tentang fungsi pengawasan DPRD dalam bidang pariwisata</li> <li>• Lokasi penelitian terdahulu di Kabupaten Subang. sedangkan penelitian yang akan ditulis lokasi berada di Kabupaten Semarang</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Skripsi yang ditulis oleh penulis lebih spesifik karena membahas tentang fungsi pengawasan dalam bidang pariwisata khususnya pada jasa usaha penyedia akomodasi serta kendala dan upaya oleh DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan.</li> </ul> |
| 4. | <p><b>Djauhari, Achmad Ridwan. Jurnal Pembaharuan Hukum Volume II No. 2 Mei-Agustus 2015. UNISSULA.</b><br/>Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap Kinerja Pemerintahan</p>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Membahas tentang pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penelitian terdahulu Fokus mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap kinerja Pemerintah Daerah dalam mewujudkan pemerintahan yang bebas KKN di Kabupaten Bombana.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Skripsi yang ditulis oleh penulis lebih spesifik karena membahas tentang fungsi pengawasan dalam bidang pariwisata khususnya pada jasa usaha penyedia akomodasi serta kendala dan upaya oleh DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan.</li> </ul> |

|  |   |  |  |  |
|--|---|--|--|--|
|  | Daerah dalam Mewujudkan Aparatur Pemerintahan yang Bersih Bebas dari Korupsi Kolusi Nepotisme (KKN) (Studi di Kabupaten Bombana). |  |  |  |
|--|---|--|--|--|

## 2.2. Landasan Teori

### 2.2.1. Negara Hukum

#### 2.2.1.1. Pengertian Negara Hukum

Negara hukum menurut F.R Bothlingk adalah *“De taat waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht”* (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh suatu kehendak hukum). Lebih lanjut disebutkan bahwa dalam rangka merealisasikan pembatasan pemegang kekuasaan tersebut maka diwujudkan dengan cara, *“Enerzijds in een binding van rechter administratie aan de wet, anderzijds in een begrenzing van de bevoegdheden van de wetgever”*, (disatu sisi keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, dan disisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang. Dalam negara hukum segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*evrithing must be done according to law*). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah. (Ridwan HR, 2014:21).

#### 2.2.1.2. Konsep Negara Hukum

Sejak dulu kala orang telah mencari arti negara hukum, di antaranya Plato dan Aristoteles. Menurut Plato menyatakan bahwa negara yang baik adalah negara yang berdasar atas hukum (*nomoi*), dan yang bukan diperintah oleh para ahli pikir saja. Ajaran Plato dan Aristoteles mengandung filsafat yang menyinggung angan-angan atau cita-cita manusia, yaitu cita-cita untuk mengejar kebenaran, kesucilaan, keindahan dan keadilan, sedangkan teori negara hukum menurut Aristoteles, seorang ahli pikir dari Yunani berpendapat bahwa yang dimaksud dengan negara hukum adalah negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan bagi seluruh warga negara (Maleha, 2007b:305).

Pada dasarnya konsep negara hukum tidak terpisahkan dari pilarnya sendiri yaitu paham kedaulatan hukum. Paham ini adalah ajaran yang mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak ada hukum atau tidak ada kekuasaan lain apapun, kecuali hukum semata. Banyak rumusan yang diberikan terhadap pengertian negara hukum tetapi sulit untuk mencari rumusan yang sama, baik itu disebabkan karena perbedaan asas negara hukum yang dianut maupun karena kondisi masyarakat dan zaman saat perumusan negara hukum dicetuskan.

Ada dua tokoh yang mengembangkan unsur negara hukum yaitu Friedrich Julius Stahl dan Albert Venn Dicey. Unsur-unsur negara hukum *rechtsstaat* ada 4 (*Friedrick Julius Stahl*) yang penting dalam sebuah negara yang taat terhadap hukum antara lain (Asshiddiqie, 2007a: 311)

- a. Hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan/Pembagian kekuasaan;
- c. Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang telah ada;
- d. Adanya peradilan administasi yang berdiri sendiri.

Unsur negara hukum menurut Alberth Venn Dicey mewakili dari kalangan ahli hukum *Anglo Saxon*, memberikan 3 ciri utama sebagai unsur-unsur Negara hukum *the rule of law* yaitu (Asshiddiqie, 2007b: 311)

- a. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang akan di hukum jika melanggar hukum.
- b. Bahwa setiap orang sama didepan hukum, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasi pejabat negara.
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh Undang-Undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, merumuskan 12 (dua belas) prinsip pokok atau pilar utama suatu negara hukum (*the rule of law* maupun *rechtsstaat*), yaitu:

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*):
2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*)
3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)
4. Pembatasan Kekuasaan
5. Organ-Organ Eksekutif Independen
6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak
7. Peradilan Tata Usaha Negara
8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*)
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia
10. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*)
11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Kesejahteraan (*Welfare Rechtsstaat*)
12. Transparansi dan Kontrol Sosial

Konsep negara hukum berdasarkan wilayah tradisi hukumnya dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu, konsep negara hukum *rechtsstaat* dan konsepsi negara hukum *the rule of law* yang telah mendapat dorongan dari pada *renaissance* dan *reformasi* keduanya merupakan abad XIX dan di pengaruhi paham *liberalisme* dan *indivisualisme*. Bagi konsepsi negara hukum *rechtsstaat* penegakan hukum berarti penegakan hukum yang ditulis dalam Undang-Undang sesuai dengan *pahamegisme* bahwa hukum identik dengan Undang-Undang sehingga ada “kepastian hukum”. Bagi konsepsi negara hukum *the rule of law*,

penegakan hukum bukan berarti penegakan hukum tertulis, tetapi yang terpenting adalah penegakan keadilan hukum, sehingga penegakan hukum tidak berarti penegakan hukum yang ditulis. dalam undang-undang semata, bahkan hukum tertulis tersebut lebih diterima untuk disimpangi oleh hakim jika memang dirasakan tidak memenuhi rasa keadilan hukum (Huda, 2005:1).

### **2.2.1.3. Konsep Negara Hukum Indonesia**

Konsep negara hukum juga ada di Indonesia yaitu pada UUD tahun 1945 sebelum amandemen yang dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (1), “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-undang Dasar.” Tidak hanya itu keinginan *Founding Father* untuk menciptakan negara hukum juga tercermin dalam Pembukaan UUD Tahun 1945 yang menyatakan, “.....yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.....”.

Kedaulatan rakyat sendiri memiliki makna bahwasanya kekuasaan penuh berada di tangan rakyat. Atau bisa dikatakan dari rakyat, oleh rakyat untuk rakyat. Rakyat dianggap berdaulat baik dibidang politik maupun bidang ekonomi dan sosial. Hal ini sejalan dengan konsep negara hukum guna menciptakan pemerintahan yang bebas dari penindasan terhadap rakyat. Bahkan menurut Jimly Asshiddiqie kedaulatan rakyat merupakan satu diantara konsep-konsep yang pertama-tama dikembangkan dalam persiapan menuju Indonesia merdeka. Permasalahan mengenai kedaulatan rakyat itu sudah menjadi polemik dikalangan intelektual pejuang kemerdekaan Indonesia pada Tahun 1930-an. Seperti pada Sidang Pertama Rapat Besar Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945, Soepomo menyatakan (Assihddiqie, 2005), “Majelis



Permasyarakatan Rakyat adalah suatu badan yang memegang kedaulatan rakyat, ialah suatu badan yang paling tinggi dan tidak terbatas kekuasaannya”.

Dapat diartikan bahwa kedaulatan rakyat merupakan tonggak dalam negara hukum, bahkan sebuah lembaga yang memegang kedaulatan rakyat dikatakan sebagai lembaga yang tidak terbatas kekuasaannya. Kejelasan terhadap Indonesia sebagai negara hukum terjadi pasca Perubahan UUD Tahun 1945. Selain memberikan implikasi terhadap posisi dan kedudukan MPR, yang menurut UUD Tahun 1945 tidak ada lagi lembaga tertinggi. Juga kepastian terhadap Indonesia sebagai negara hukum tertuang pada Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945 yang merupakan hasil perubahan ketiga yakni, Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Hal ini menjelaskan bahwa Indonesia bukan berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*) (Diana Halim Koentjoro, 2004:34).

### **2.2.2. Perwakilan**

Menurut pendapat Paimin Napitupulu (2007:134), perwakilan dapat diartikan sebagai seseorang ataupun sekelompok orang yang berwenang menyatakan sikap atau melakukan suatu tindakan yang diperuntukan bagi atau mengatas namakan pihak lain. Perwakilan dalam konteks teori modern merupakan mekanisme hubungan antara penguasa dan rakyat. Maka hubungan antara penguasa dengan rakyat harus harmonis serta harus memiliki tanggungjawab penuh kepada seluruh masyarakat dalam menjalankan roda pemerintahan, guna terciptanya keseimbangan dalam menjalankan roda pemerintahannya (Kantaprawira dan Dede Mariana, 2007:93).

Tata pemerintahan perwakilan demokratis meniscayakan hubungan fungsional yang harus terjalin antara anggota dewan perwakilan rakyat dengan

pemerintah terpilih, yakni dewan menyuarakan aspirasi dan kepentingan rakyat, pemerintah memenuhi kehendak dan kebutuhan rakyat yang terpantulkan dari aspirasi dan kepentingan yang disuarakan perwakilan politik, kemudian pemerintah terpilih mengakomodasi hasil pengawasan dan koreksi dewan untuk menyempurnakan kebijakan pemenuhan kebutuhan masyarakat (Salang dan M. Djadijono, 2009 : 195).

Duduknya seseorang di lembaga perwakilan baik karena pengangkatan atau penunjukan maupun melalui pemilihan umum, mengakibatkan timbulnya hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya, sehingga hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya tidak lepas dengan teori-teori sebagai berikut (Kusnardi dan Bintan R. Saragih, 1995 : 240 ).

- a. Teori Mandat  
Wakil dianggap duduk di Lembaga Perwakilan karena mendapatkan mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Ajaran ini muncul di Perancis sebelum revolusi dan dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion.
- b. Teori Organ  
Teori ini menjelaskan bahwa negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti eksekutif, parlemen dan mempunyai rakyat, yang semuanya memiliki suatu fungsi sendiri-sendiri dan saling tergantung satu sama lain.
- c. Teori Sosiologi Rieker  
Teori ini menjelaskan bahwa Lembaga Perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat. Pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan dan yang akan benar-benar membela kepentingan Pemilih sehingga terbentuk Lembaga Perwakilan dari kepentingan-kepentingan masyarakat.
- d. Teori Hukum Obyektif dari Duguit  
Menurut teori ini dasar hubungan antara rakyat dan parlemen adalah solidaritas. Wakil rakyat dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat sedangkan rakyat tidak akan bisa melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya tanpa dukungan wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah.

### **2.2.3. Pemisahan Kekuasaan**

Pada prinsipnya, konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara antara lain merupakan pencatatan (registrasi) pembagian kekuasaan di dalam suatu negara. Pembagian kekuasaan menurut fungsinya menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai Trias Politika.

Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan: Pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut (*rule making function*)); kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*); ketiga kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*). Trias politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*function*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian hak-hak asasi warga negara lebih terjamin (Budiarjo, 2008:281-282).

#### **2.2.3.1. Teori Pemisahan Kekuasaan John Locke**

Filsuf Inggris, yakni John Locke, menjabarkan pemikirannya mengenai *seperations of power* atau dikenal juga sebagai teori pemisahan kekuasaan pada bukunya yang berjudul *Two Treatises on Civil Government* yang diterbitkan tahun 1690 yang ditulis sebagai kritik pada kekuasaan absolute raja Stuart dan membenarkan *The Glorious Revolution* yang dimenangkan oleh parlemen Inggris (Budiarjo, 1977:151). Berdasarkan pengalaman pahit atas kekuasaan absolute yang dijalankan Inggris pada waktu itu, Locke berpendapat bahwa harus ada

pemisahaan kekuasaan diantara organ-organ pemerintah yang menjalankan fungsi yang berbeda. Dalam hal ini ketiganya bekerja secara terpisah.

John Locke membagi kekuasaan negara dalam tiga fungsi yaitu (Asshiddiqie, 2010:283) :

1. Lembaga eksekutif, yang berfungsi sebagai lembaga yang menangani pembuatan peraturan dan perundang-undangan,
2. Lembaga legislatif, yang berfungsi sebagai lembaga yang menjalankan peraturan dan perundang-undangan, termasuk lembaga yang bekerja untuk mengadili pelanggaran peraturan dan perundang-undangan, dan
3. Lembaga federatif, yang menjalankan fungsi dalam hubungan diplomatik dengan negara lain, seperti mengumumkan perang dan perdamaian terhadap negara-negara lain dan mengadakan perjanjian.

#### **2.2.3.2. Teori Pemisahan Kekuasaan Montesquieu**

Pemikiran John Locke itu diteruskan oleh Montesquieu dengan mengembangkan konsep “*trias politica* yang membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang kekuasaan, yang saat ini dianut oleh negara Indonesia, sehingga ada tiga kekuasaan yang ada di Indonesia untuk menjalankan roda pemerintahan (Asshiddiqie, 2010a:285). Setengah abad setelah munculnya pemikiran Locke, Montesquieu kemudian muncul dengan pemikirannya yang memperbaharui pemikiran Locke mengenai pembagian kekuasaan menjadi teori pemisahan kekuasaan. Teori ini disebut sebagai teori Trias Politika yang terdapat dalam bukunya yang berjudul *De L'esprit Des Lois* atau *The Spirit of Laws*. Bukunya tersebut menjelaskan bahwa Trias Politika merupakan teori yang mengindikasikan adanya pemisahan kekuasaan secara mutlak dalam pemerintahan untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pemerintah sehingga hak masyarakat dapat terjamin.

Diantara ketiga lembaga yang memiliki kekuasaan yang berbeda harus saling *check and balances*, sehingga tidak ada satu lembaga yang memiliki kekuasaan yang lebih tinggi dari pada lembaga yang lain. Pembagian kekuasaan yang disebutkan Montesquieu antara lain:

1. Lembaga legislatif, yang terdiri dari orang-orang tertentu yang dipilih untuk membuat undang-undang, sebagai refleksi dari kedaulatan rakyat, mediator dan komunikator diantara rakyat dan penguasa, dan agretor aspirasi,
2. Lembaga eksekutif, yakni raja atau di era modern dikenal sebagai presiden yang menjalankan undang-undang, dan
3. Lembaga yudikatif, yakni lembaga peradilan yang bertugas untuk menegakkan keadilan.  
(Kelly, 2011 <http://americanhistory.about.com> diakses pada 23 Desember 2017, diakses pukul 22.00 WIB).

### 2.2.3.3. Teori Pemisahan Kekuasaan C. van Vollenhoven Donner

Ajaran pembagian kekuasaan yang lain diajukan oleh C. Van Vollenhoven Donner Menurut van Vollenhoven, fungsi-fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas empat cabang yang kemudian di Indonesia biasanya diistilahkan dengan *catur praja*, yaitu (i) fungsi *regeling* (pengaturan); (ii) fungsi *bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan); (iii) fungsi *rechtspraak* atau peradilan; dan (iv) fungsi *politie* yaitu berkaitan dengan fungsi ketertiban dan keamanan. *Caturpraja* yang pertama adalah *regeling* (pengaturan) yang kurang lebih identik dengan fungsi legislatif, menurut Montesquieu, *Bestur* yang identik fungsi pemerintahan eksekutif, *rechtspraak* (peradilan) dan *politie* yang menurutnya merupakan fungsi untuk menjaga ketertiban dalam masyarakat (*social order*) dan peri kehidupan bernegara. (Asshiddiqie, 2010b:284).

Tiga teori di atas ada beberapa perbedaan antara teori John Locke dengan Montesquieu kemudian perbedaan pendapat dengan C. Van Vollenhoven Donner, diantaranya pada kekuasaan kehakiman atau pengadilan, perbedaan yang

mendasar antara Locke dan Montesquieu. Bagi John Locke, berpendapat bahwa kehakiman atau pengadilan merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif. Namun Montesquieu berpendapat bahwa eksekutif hanya dalam penyelenggaraan Undang-Undang dan bidang politik luar negeri sedangkan yudikatif menangani kekuasaan mengadili atas pelanggaran Undang-Undang (Budiardjo, 2008:283).

Berbeda dengan pendapat Montesquieu, *bestuur* menurut Van Vollenhoven tidak hanya melaksanakan Undang-Undang saja tugasnya, karena dalam pengertian negara hukum modern tugas *bestuur* itu adalah seluruh tugas negara dalam menyelenggarakan kepentingan umum, kecuali beberapa hal ialah mempertahankan hukum secara preventif (*preventive rechtszorg*), mengadili (menyelesaikan perselisihan) dan membuat peraturan (*regeling*) (Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1999:147).

Terlepas dari perbedaan-perbedaan yang muncul, bahwa semuanya memiliki makna pemisahan kekuasaan bertujuan agar penguasa atau pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsi-fungsi pemerintahan mengindari dan tidak melakukan tindakan sewenang-wenang, menjamin hak-hak warga negara, dan memberikan ruang gerak terhadap pelaksanaan prinsip kebebasan dan kemerdekaan.

Setelah UUD 1945 mengalami empat kali perubahan, dapat dikatakan bahwa sistem konstitusi kita telah menganut doktrin pemisahan kekuasaan itu secara nyata. Beberapa bukti mengenai hal ini antara lain (Asshiddiqie, 2010:291):

1. Adanya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke DPR.
2. Diadopsikannya sistem pengujian konstitusional atas Undang-Undang sebagai produk legislatif oleh Mahkamah Konstitusi.

3. Diakuinya bahwa lembaga pelaku kedaulatan rakyat tidak hanya terbatas pada MPR, melainkan semua lembaga negara baik secara langsung maupun tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat.
4. MPR tidak berstatus sebagai lembaga tertinggi negara melainkan lembaga (tinggi) negara yang sama derajatnya dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lainnya, seperti Presiden, DPR, DPD, MK, dan MA.
5. Hubungan-hubungan antar lembaga negara tersebut saling mengandalkan satu sama lain sesuai prinsip *check and balances*.

#### **2.2.4. Otonomi Daerah**

##### **2.2.4.1. Pengertian**

Menurut Bagir Manan mengatakan bahwa otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan, bukan hanya tatanan negara administrasi negara. Sebagaimana tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar negara dan susunan organisasi bernegara. Otonomi daerah adalah pemberian hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan (Muin, 2014:70).

Selanjutnya pengertian dari otonomi daerah diatur di dalam Pasal 1 ayat 6 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang bunyinya bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kerangka dasar dalam otonomi daerah adalah penyerahan urusan yang bersifat hirarkis. Dalam konsep otonomi daerah, urusan yang dilaksanakan antara urusan-susunan pemerintahan dibagi secara merata, sehingga berdasarkan

pembagian urusan tersebut, maka pemerintah daerah dapat menyusun peraturan daerah yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (Absori, 2016:265)

#### **2.2.4.2. Prinsip-Prinsip Pemberian Otonomi Daerah**

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat (Widjaja, 2007:133). Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi, nepotisme serta adanya keseimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah, dengan demikian prinsip otonomi daerah adalah sebagai berikut :

##### **a. Prinsip Otonomi Luas**

Otonomi luas adalah kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Di samping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri terutama dalam



memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah (Widjaja, 2007b:7-8).

b. Prinsip Otonomi Nyata

Prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing (Siroky, 2015:4)

c. Prinsip Otonomi yang Bertanggungjawab

Prinsip otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat (Abdullah, 2007:5).

#### **2.2.4.3. Pembagian Urusan Pemerintah di Indonesia**

Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia diatur dalam Pasal 10-18 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 10 ayat (1) bahwa “Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan yang oleh undang-undang ini di tentukan menjadi urusan Pemerintah. Penjelasan Pasal tersebut dapat dikatakan bahwa Pemerintah Daerah dalam pemerintahannya menjalankan otonomi seluas-luasnya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 10 ayat 2). Pembagian urusan pemerintah ini dibagi menjadi tiga asas yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (Mahendra, 2007:5). Terkait dengan pelaksanaan otonomi ada beberapa hal yang menjadi urusan dari

pemerintah Pusat, hal ini tercantum dalam Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 yaitu :

- a. Urusan politik luar negeri
- b. Pertahanan
- c. Keamanan
- d. Yustisi
- e. Moneter dan fisik
- f. Agama

Konsekuensi dari hak mengatur dan mengurus rumah tangga atas inisiatif sendiri, kepala pemerintahan lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri perlu dilengkapi dengan alat pelengkapan daerah yang dapat mengeluarkan peraturan-peraturan, yaitu peraturan daerah. Keberadaan peraturan daerah merupakan *condition sine quom* (syarat mutlak/syarat absolute) dalam rangka melaksanakan kewenangan otonomi tersebut, Perda harus dijadikan pedoman bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan-urusan di daerah (Mahendra, 2007:18). Disamping itu juga Perda harus dapat memberikan perlindungan hukum bagi rakyat daerah. Kewenangan dalam membentuk peraturan daerah berlandaskan pada Pasal 18 ayat 6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah di Negara kesatuan meliputi segenap kewenangan pemerintahan kecuali beberapa urusan yang dipegang oleh pemerintah pusat. Pelaksanaan otonomi daerah di atur di dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang bunyinya “Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas

pembantuan. Bunyi Pasal tersebut menjelaskan bahwa pemerintah pusat memberikan pelimpahan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Konsep otonomi daerah pada setiap Negara hampir sama bahwa dasarnya susunan pemerintahan terbentuk secara hirarkis. Dalam kerangka otonomi daerah, maka adanya hubungan yang bersifat hirarkis. Menurut Bagir Manan, dasar-dasar hubungan antara Pusat dan Daerah dalam kerangka desentralisasi ada empat macam (Huda, 2005:85-87):

1. Dasar-dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara

UUD 1945 menghendaki kerakyatan dilaksanakan pada pemerintahan tingkat daerah, berarti UUD 1945 menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah, keikutsertaan rakyat pada pemerintahan tingkat daerah hanya dimungkinkan oleh desentralisasi.

2. Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli:

Pada tingkat daerah, susunan pemerintahan asli yang ingin dipertahankan adalah yang sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara.

1. Dasar Kebhinekaan:

“Bhineka Tunggal Ika”, melambangkan keragaman Indonesia, otonomi, atau desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mengendorkan “spanning” yang timbul dari keragaman.

2. Dasar Negara Hukum

Dasar perkembangannya, paham Negara Hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi

kekuasaan Negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Keempat dasar tersebut tidak dapat dipisahkan dalam upaya untuk menjaga kesatuan NKRI sebagai dasar dalam kehidupan berbangsa dan kehidupan bernegara. Secara umum bahwa dalam rangka mengarahkan pelaksanaan pemerintahan ke arah yang disebut pemerintahan yang baik (*good governance*).

## **2.2.5. Pengawasan Dalam Perspektif Hukum**

### **2.2.5.1. Pengertian**

Dalam suatu organisasi, pengawasan merupakan hal yang sangat penting, khususnya dalam organisasi pemerintahan. Menurut Paulus Effendie Lotulung dalam Irfan Fachrudin (2004:89) pengawasan terhadap pemerintah adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik disengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya, apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 71 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengawasan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah juga menjelaskan bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan agar pemerintahan daerah berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana ketentuan peraturan perundang-undangan. Hubungan antara pengawasan dengan penyelenggaraan pemerintah daerah pada dasarnya bahwa pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.

Pengawasan dengan pemerintah dapat dihubungkan sebagai berikut

(Fachrudin, 2004:90-91):

- 1) Sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya.
- 2) Tolak ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal, serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat.
- 3) Adanya pencocokan antara perbuatan dan tolak ukur yang telah ditetapkan.
- 4) Jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolak ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan.
- 5) Apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolak ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu.

#### **2.2.5.2. Jenis-Jenis Pengawasan**

Sebagai upaya mencapai tujuan otonomi daerah yang berhasil guna dan berdaya guna, diperlukan suatu sistem pengawasan yang bersifat *built up* maupun yang bersifat dapat mendorong kreativitas dan motivasi daerah itu sendiri dalam menjalankan urusan pemerintahan sendiri (Sunarno, 2008:109).

Pengawasan dipandang dari kelembagaan yang dikontrol dan yang melaksanakan kontrol dapat dibedakan menjadi dua jenis yaitu kontrol intern dan kontrol ekstern (Fachrudin, 2004:92).

- 1) Kontrol intern (*internal control*) adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan/organ yang secara struktural adalah masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah.
- 2) Kontrol ekstern (*external control*) adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan/organ secara struktur organisasi berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif.

Menurut Paulus Effendie Lotulung dalam Irfan Fachrudin (2004:93) dipandang dari waktu pelaksanaan pengawasan, pengawasan dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu:

- 1) Kontrol *a-priori*  
Merupakan pengawasan yang dilakukan sebelum dilakukan tindakan atau dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya yang menjadi wewenang pemerintah. Kontrol ini mengandung unsur pengawasan preventif yaitu untuk mencegah atau menghindarkan terjadinya kekeliruan.
- 2) Kontrol *a-posteriori*  
Merupakan pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkan suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan pemerintah. Pengawasan ini mengandung sifat pengawasan represif yang bertujuan mengoreksi tindakan yang keliru.

Dipandang dari aspek yang diawasi, Paulus Effendie Lotulung dalam Irfan Fachrudin (2004:93) menyatakan bahwa pengawasan dapat dibedakan menjadi 2 jenis, yaitu:

- 1) Pengawasan segi hukum (legalitas)  
Pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi-segi hukumnya saja. Kontrol peradilan atau *judicial control* secara umum masih dipandang sebagai pengawasan segi hukum walaupun terlihat adanya perkembangan baru yang mempersoalkan pembatasan itu.
- 2) Pengawasan segi kemanfaatan (opportunitas) merupakan pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi kemanfaatannya.

Dipandang dari cara pengawasannya, Hartogh M.L.M dalam Irfan Fachrudin (2004:94) menyebutkan bahwa pengawasan dibedakan menjadi 2 jenis, yaitu:

- 1) Pengawasan unilateral adalah pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan secara sepihak oleh pengawas.
- 2) Pengawasan refleksif adalah pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan melalui prosesn timbal balik berupa dialog dan negosiasi antara pengawas dan yang diawasi.

## **2.2.6. Perundang-Undangan**

### **2.2.6.1. Pengertian**

Menurut Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P tentang *wet in materiele zin* menggambarkan pengertian perundang-undangan dalam arti materil yang esensinya antara lain sebagai berikut:

- a. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*)
- b. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*)
- c. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

#### **2.2.6.2. Asas Peraturan Perundang-undangan**

Asas-asas tentang pembentukan peraturan perundang-undangan telah dinormatiskan dalam Pasal 5 dan penjelasannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 antara lain:

- a. Asas kejelasan tujuan, maksudnya adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, maksudnya adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang undangan yang berwenang.
- c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, maksudnya adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
- d. Asas dilaksanakan, maksudnya adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologi.
- e. Materi kedayagunaan dan kehasilgunaan, maksudnya adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

- f. Asas kejelasan rumusan maksudnya adalah bahwa dalam membentuk setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan.
- g. Asas keterbukaan maksudnya adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

### **2.2.6.3. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan**

Materi muatan peraturan perundang-undangan, tolak ukurnya hanya dapat dikonsepsikan secara umum. Semakin tinggi kedudukan suatu peraturan perundang-undangan, semakin abstrak dan mendasar materi muatannya. Begitu juga sebaliknya semakin rendah kedudukan suatu peraturan perundang-undangan semakin rinci dan semakin konkrit juga materi muatannya. Pasal 8 undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 mengatur materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi hal-hal sebagai berikut:

- (a) Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 meliputi :
  1. Hak-hak asasi manusia
  2. Hak dan kewajiban warga Negara
  3. Pelaksanaan penegakan kedaulatan Negara serta pembagian kekuasaan Negara
  4. Wilayah Negara dan pembagian daerah
  5. Kewarganegaraan dan kependudukan
  6. Keuangan negara
  7. Diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan Undang-Undang.

Sementara itu menurut UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 14 cakupan materi muatan Perda lebih luas, yaitu 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.



Penjabaran yang dimaksud tidak berarti Perda langsung menjabarkan muatan UUD karena masing-masing peraturan perundang-undangan yang telah dihirarkikan memiliki batasan materi muatannya masing-masing. Landasan konstitusional pembentukan seluruh peraturan perundang-undangan adalah UUD, akan tetapi untuk pelaksanaan lebih lanjut muatan UUD hanya diperintahkan dalam bentuk UU. Materi muatan PP untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya (Pasal 5 ayat (2) UUD 1945), sedangkan materi muatan Perpres adalah materi yang diperintahkan oleh UU atau materi untuk melaksanakan PP. Dengan batasan materi muatan ini berarti peraturan perundang undangan lebih tinggi yang dapat dilaksanakan dengan Perda secara hirarkis meliputi: UU, PP dan/atau Peraturan Presiden, termasuk Peraturan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan.

#### **2.2.6.4. Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah adalah sebagaimana didefinisikan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Perda sebagai salah satu kebijakan daerah memiliki arti yang sangat strategis dalam mengimplementasikan isi otonomi daerah. UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mendefinisikan Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama kepala daerah, yang ditempatkan dalam hirarki berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang/Perpu
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Dilihat dari segi tata urutan peraturan perundang-undangan Perda merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berada di bawah Undang-Undang/Perpu, PP dan Perpres. Sedangkan dari segi pembentukannya Perda mirip dengan UU, karena dibentuk oleh lembaga perwakilan rakyat bersama dengan kepala daerah, oleh karena itu dapat disebut sebagai produk legislatif. Perbedaan antara undang-undang dengan Perda hanya dari segi ruang lingkup wilayah berlakunya. Undang-undang berlaku secara nasional, sedangkan Perda hanya dalam wilayah pemerintah daerah yang bersangkutan.

Pasal 2 Permendagri No 80 Tahun 2015 menjelaskan produk hukum daerah terdiri atas peraturan dan penetapan. Produk hukum daerah berbentuk peraturan sebagaimana yang termasuk dalam peraturan terdiri atas:

- a. perda;
- b. perkada;
- c. peraturan Bersama Kepala Daerah; dan
- d. peraturan DPRD.

Sedangkan produk hukum berupa penetapan adalah:

- a. keputusan kepala daerah;
- b. keputusan DPRD;

- c. keputusan pimpinan DPRD; dan
- d. keputusan badan kehormatan DPRD

Sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah, kedudukan Perda hanya berlaku sebatas wilayah daerah otonom yang bersangkutan. Maka dari itu, kedudukan Perda harus mencerminkan sebagai sub sistem perundang-undangan nasional. Sebagai negara yang menganut sistem hirarkisitas peraturan perundang-undangan, kedudukan Perda tidak dapat dilepaskan dari hirarki yang ada. Perda yang dimaksud merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.

Suatu peraturan perundang-undangan yang baik adalah peraturan perundang-undangan yang merupakan cerminan dari kehendak masyarakat dan paling menyejahterakan masyarakat itu sendiri. Oleh sebab itu, dalam pembentukannya diperlukan partisipasi masyarakat agar peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilaksanakan dengan baik (Indrayanto, 2013: 202).

Dua aspek demokrasi, yaitu aspek formal dan material harus menjadi landasan dalam pembentukan undang-undang di Indonesia, terutama penetapan peraturan daerah sehingga dapat mewujudkan keadilan. Paradigma saat ini demokrasi mendorong perubahan substansi, proses dan prosedur pembentukan undang-undang dan peraturan menjadi lebih demokratis (Rodiyah, 2013:54)

Undang-undang maupun peraturan daerah sebagai produk hukum, bukan merupakan produk politik, semestinya ditempatkan sebagai norma yang digali bersumber pada kemajemukan bangsa Indonesia atau daerah tersebut, kaya akan budaya, nilai dan pluralisme hukum. Norma hukum yang dikristalkan menjadi

produk hukum pada akhirnya memiliki tujuan hukum yang membahagiakan rakyatnya, sehingga mampu menghadirkan produk hukum yang mengandung nilai keadilan sosial (*social justice/substantial justice*) (Nugroho, 2013:203).

## **2.3.Landasan Konseptual**

### **2.3.1. Fungsi**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), arti kata “fungsi” yaitu jabatan (pekerjaan) yang dilakukan. 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 (Nining Zainal, 2008:22), 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.

### **2.3.2. Pengawasan**

Kamus Besar Bahasa Indonesia menjelaskan secara harafiah dari segi tata bahasa, adalah penilikan dan penjagaan.”George R. Terry memberikan penjelasan arti dari pengawasan adalah menentukanapa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana”(Irfan Fachruddin, 2004:84).

Pengawasan adalah pengendalian, dan pemeriksaan kinerja pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah dan strategi pengelolaan kekayaan daerah untuk meningkatkan kinerja pemerintah Daerah (Mardiasmo, 2001:205). Pengawasan terhadap APBD adalah segala kegiatan untuk menjamin agar pengumpulan pendapatan daerah dan pembelanjaan pengeluaran daerah sesuai

dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan (Estiningsih, 2005:35).

### **2.3.3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

#### **Pengertian DPRD**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (3) menyebutkan pengertian DPRD yaitu lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. DPRD adalah sebuah lembaga perwakilan rakyat di daerah yang terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum (pemilu) yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum. DPRD berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

### **2.3.4. Peraturan Daerah (Perda)**

#### **Pengertian Peraturan Daerah**

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota. Tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintah Daerah, yang diatur dengan Undang-Undang. Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Keberadaan peraturan daerah merupakan bentuk dari pemberian kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, sebab dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah sangat diperlukan adanya peraturan lebih lanjut berupa Peraturan Daerah.

Pasal 1 Permendagri No 80 Tahun 2015 menjelaskan Peraturan Daerah Provinsi atau nama lainnya dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.

### **2.3.5. Kepariwisata**

Istilah pariwisata berasal dari Bahasa Sanskerta yang terdiri dari dua suku kata yaitu pari dan wisata. Pari berarti berulang-ulang atau berkali-kali, sedangkan wisata berarti perjalanan atau bepergian. Jadi pariwisata berarti perjalanan yang dilakukan secara berulang-ulang. Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata Bab I Pasal 1, dinyatakan bahwa wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara.

Berdasarkan penjelasan di atas, pada dasarnya wisata mengandung unsur yaitu, (1) Kegiatan perjalanan; (2) Dilakukan secara sukarela; (3) Bersifat sementara; (4) Perjalanan itu seluruhnya atau sebagian bertujuan untuk menikmati obyek dan daya tarik wisata. Sedangkan pengertian daya tarik wisata menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 yaitu segala suatu yang memiliki keunikan, keindahan, dan nilai yang berupa keanekaragaman kekayaan alam, budaya dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisata.

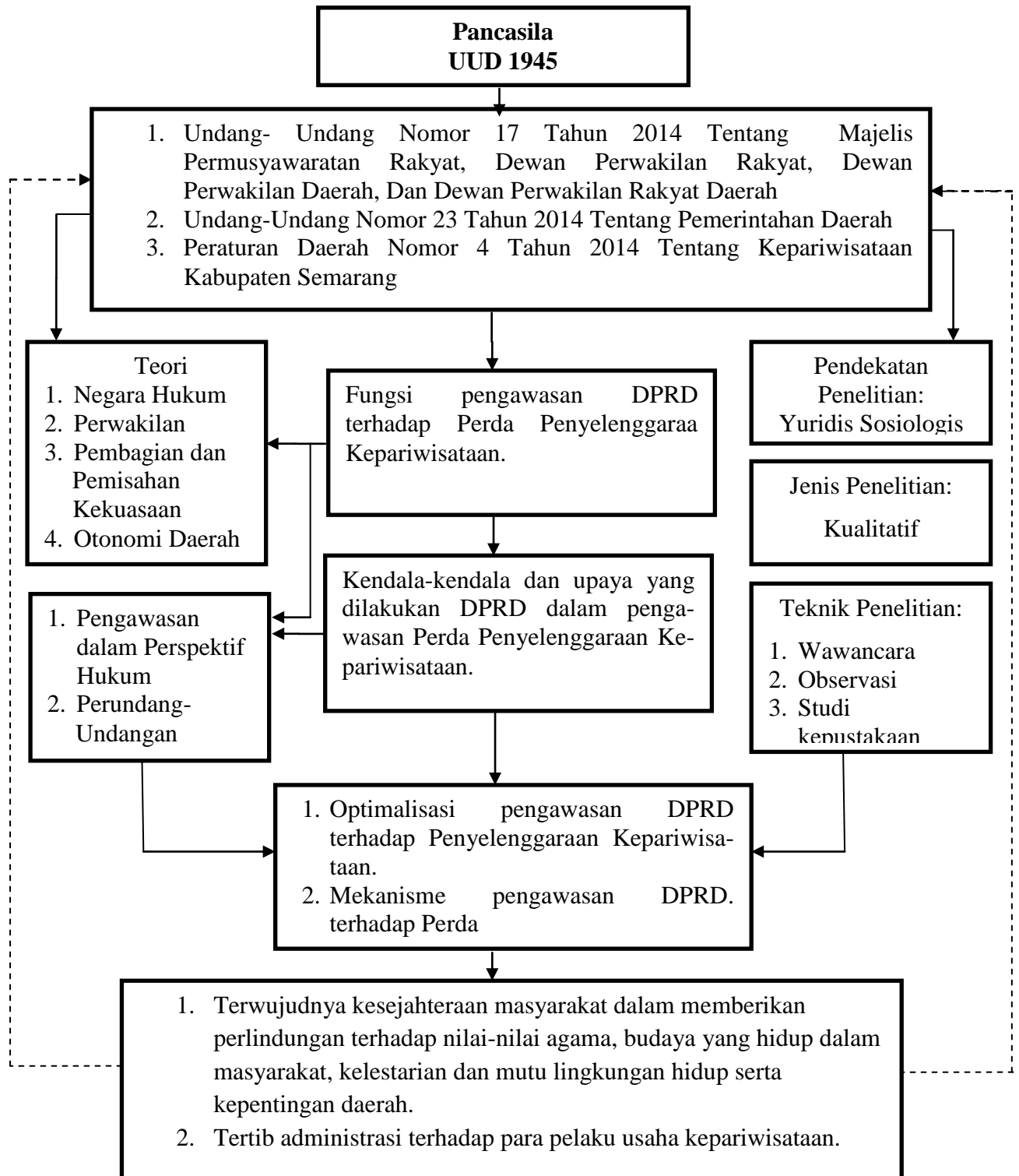
Menurut Pendit (2003:33) kepariwisataan juga dapat memberikan dorongan langsung terhadap kemajuan pembangunan atau perbaikan pelabuhan

(laut atau udara), jalan raya, pengangkutan setempat, program-program kebersihan atau kesehatan, pilot proyek sasana budaya dan kelestarian lingkungan dan sebagainya, yang kesemuanya dapat memberikan keuntungan dan kesenangan baik bagi masyarakat dalam lingkungan daerah wilayah yang bersangkutan maupun bagi wisatawan pengunjung dari luar. Kepariwisataaan juga dapat memberikan dorongan dan sumbangan terhadap pelaksanaan pembangunan proyek-proyek berbagai sektor bagi negara-negara yang telah berkembang atau maju ekonominya, dimana pada gilirannya industri pariwisata merupakan suatu kenyataan ditengah-tengah industrilainnya.

Secara luas pariwisata dipandang sebagai kegiatan yang mempunyai multidimensi dari rangkaian suatu proses pembangunan. Pembangunan sektor pariwisata menyangkut aspek sosial budaya, ekonomi dan politik. Hal tersebut sejalan dengan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan yang menyatakan bahwa penyelenggaraan kepariwisataaan ditujukan untuk meningkatkan pendapatan nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah, memperkenalkan dan mendayagunakan obyek dan daya tarik wisata di Indonesia serta memupuk rasa cinta tanah air dan mempererat persahabatan antar bangsa.

## 2.4. Kerangka Berfikir

Kerangka berfikir dalam penelitian ini sebagaimana dalam bagan berikut.:





## **2.4.1. Penjelasan Kerangka Berfikir**

### **2.4.1.1. *Input (input)***

Peneliti mendasarkan penelitian ini pada pelaksanaan berbagai peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Dasar 1945, Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata Kabupaten Semarang.

### **2.4.1.2. *Process (proses)***

Dasar-dasar hukum tersebut akan menjadi landasan sebagai fokus perhatian yang akan dilakukan mengenai 2 (dua) permasalahan, dan mengkaji beberapa permasalahan, yaitu:

1. Pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Semarang sesuai dengan UU No 23 Tahun 2014 terhadap Perda;
2. Kendala-kendala dan upaya terhadap pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Semarang.

Dari permasalahan tersebut, peneliti menggunakan penelitian hukum dengan sosiologis yuridis melalui teknik pengambilan data dengan wawancara, observasi, dan studi kepustakaan. Adapun penelitian ini menggunakan berbagai teori yaitu Teori Negara Hukum, Teori Perwakilan, Teori Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan, Teori Otonomi Daerah, Teori Pengawasan dalam Perspektif Hukum, dan Teori Perundang-Undangan.

#### **2.4.1.3. *Output* (tujuan)**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui optimalisasi pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap Perda tentang Penyelenggaraan Kepariwisata serta mengetahui mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh DPRD.

#### **2.4.1.4. *Outcome* (manfaat)**

Kerangka berfikir diatas merupakan sarana untuk mencapai manfaat penelitian yaitu terwujudnya kesejahteraan masyarakat dalam memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai agama, budaya yang hidup dalam masyarakat, kelestarian dan mutu lingkungan hidup serta kepentingan daerah, serta tertib administrasi terhadap para pelaku usaha kepariwisataan.

# **BAB V**

## **SIMPULAN**

### **5.1 Simpulan**

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Penulis, maka dapat diambil kesimpulan mengenai pembahasan terhadap rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Fungsi pengawasan DPRD berdasarkan Pasal 153 UU No. 23 Tahun 2014 terhadap pelaksanaan Perda No. 14 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata dalam bidang perhotelan belum optimal. DPRD belum maksimalkan peran pengawasannya melalui penggunaan hak-haknya, yaitu hak interpelasi, angket dan pernyataan pendapat. Sedangkan bentuk pengawasan berdasarkan tugas DPRD yaitu melalui rapat kerja dan dengar pendapat telah dilaksanakan dengan baik, karena sudah dilaksanakan sesuai dengan kewajiban tugas komisi setiap satu bulan sekali rapat komisi dan kegiatan pendalaman komisi tiap bidang. Melalui dengar pendapat, para pengusaha yang belum mempunyai TDUP sebagian sudah mendaftarkan usahanya, meskipun masih ada hotel yang tidak berizin. Namun pengawasan melalui masa reses atau kunjungan kerja lapangan dilakukan menyesuaikan agenda DPRD, artinya tidak ada jadwal khusus untuk melakukan kunjungan langsung dalam rangka melaksanakan pemantauan dan menyerap aspirasi masyarakat sehingga hanya mengandalkan adanya aduan dari masyarakat. Terbukti dengan adanya selisih data antara jumlah hotel keseluruhan di Kecamatan Bandungan berdasarkan data strategis Kabupaten Semarang sebanyak 106 hotel, namun data yang

diperoleh dari DPMPTSP hanya 60 hotel yang memiliki izin atau tanda daftar usaha pariwisata (TDUP). Fungsi pengawasan DPRD sesungguhnya merupakan sistem pengawasan politis yang lebih bersifat strategis dan bukan pengawasan teknis administrasi. Pengawasan politis sangat terkait dengan kepentingan masyarakat yang ditujukan untuk memastikan bahwa pemerintah daerah berpihak pada kepentingan masyarakat.

2. Kendala-kendala oleh DPRD terhadap pelaksanaan Perda terdapat kendala internal dan eksternal, yaitu:
  - a. Kendala internal dalam pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD yaitu meliputi lemahnya pemahaman fungsi pengawasan oleh DPRD; silang pendapat antar fraksi; manajemen dan hubungan tata kerja yang tidak efektif dan efisien.
  - b. Kendala eksternal dalam pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD yaitu meliputi mekanisme pelaksanaan pengawasan yang belum terstruktur; kurangnya respond dari Kepala Daerah dalam menjalankan rekomendasi dari DPRD yang disebabkan adanya faktor politik sehingga mengakibatkan banyaknya hotel ilegal, persaingan yang tidak sehat, dan tentu berdampak pada kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan serta tidak tercapainya PAD dari sektor perhotelan; minimnya pengetahuan masyarakat dalam pengaduan.

## 5.2 Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka penulis dapat memberikan saran-saran sebagai berikut:

1. DPRD harus dapat memaknai secara benar fungsi dan tujuan pengawasan, sehingga dapat menjadi mekanisme *check & balance* yang efektif, melakukan optimalisasi pengawasan agar dapat memberikan pengaruh yang positif sesuai dengan yang diharapkan pada pengelolaan pemerintahan daerah.
2. Hendaknya DPRD menyusun mekanisme yang telah ditetapkan sebelumnya untuk digunakan sebagai pedoman atau acuan dalam menjalankan fungsi pengawasan, melakukan penyusunan agenda pengawasan DPRD, perumusan standar, sistem, dan prosedur baku pengawasan DPRD sehingga mekanisme yang dijalankan tidak hanya berdasarkan pada persepsi masing-masing anggota DPRD dan aduan dari masyarakat.
3. Hendaknya DPRD mengambil langkah tegas ketika Kepala Daerah tidak menjalankan rekomendasi, dengan tidak mencampurkan urusan politik dengan kewajibannya.
4. Membangun hubungan yang baik dengan kepala daerah dan dinas-dinas terkait agar pengawasan lebih optimal dan rekomendasi dapat ditindaklanjuti.
5. Untuk lebih terjaganya kegiatan pariwisata di Kabupaten Semarang, mengingat dampak pariwisata terhadap kehidupan sosial dan masyarakat setempat cukup besar maka dalam hal ini pemerintah tidak hanya

memperhatikan dampak positifnya saja tapi pemerintah juga perlu mengambil langkah-langkah bagaimana meminimalkan dampak negatif yang ditimbulkan karena kegiatan pariwisata di Bandungan Kabupaten Semarang.

6. Perlunya keikutsertaan masyarakat dalam melakukan pengawasan dengan cara memberikan sosialisasi kepada masyarakat tentang alur pengaduan, sehingga dalam penerapan kebijakan pemerintah daerah dapat berjalan dengan baik serta perlu disusun pedoman pengawasan oleh DPRD sehingga fungsi pengawasan tersebut dapat berjalan lebih terarah.
7. Perlu adanya pengecekan ulang di lapangan, karena seringkali ada ketidaksesuaian jumlah kamar hotel dengan data yang terdaftar dan tidak memperbaharui izin.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pasal 2 Permendagri No 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Perda Nomor 4 Tahun 2014 tentang Kepariwisata Kabupaten Semarang

Tata Tertib DPRD Kabupaten Semarang 2014-2019

### 2. BUKU

Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, cet. III, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

-----2005. *Konsitusi dan Konstitulisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Prees.

-----*Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta, Konstitusi Press.

Ashshofa, Burhan. 2013. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta.

Bachri, Bachtiar S. 2010. *Meyakinkan Validitas Data Melalui Triangulasi pada Penelitian Kualitatif*. Surabaya

Budiarjo Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama

Estiningsih, Muji, 2005. *Fungsi Pengawasan DPRD*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya.

Fachrudin, Irfan. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan. Pemerintah*. Bandung : PT.Alumni.

- HAW. Widjaja. 2007. *Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Huda, Ni'matul. 2005. *Otonomi Daerah:Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- , *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta : UII Press.
- HR, Ridwan. 2014. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Rajawali Pers.
- Kantaprawira, Rusadi dan Dede Mariana, 2007. *Perihal Ilmu Politik*, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Koentjoro, Diana Halim. 2004. *Hukum Administrasi Negara*. Bogor Selatan: Ghalia Indonesia.
- Kurniawan, Mahendra, dkk. 2007. *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, .Yogyakarta: Kreasi Total Media, Cetakan ke 1.
- Kusnardi Moh dan Harmaily Ibrahim, 1999. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. V. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI.
- dan Bintang R. Saragih, 1995. *Ilmu Negara*, cet. III. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Moleong, Lexy J. 2014. *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Paimin, Napitupulu. 2007, *Menuju Pemerintahan Perwakilan*, PT. Alumni, Bandung.
- Sebastian Salang dan M. Djadijono, 2009. *Menghindari Jeratan Hukum Bagi Anggota Dewan.*, cet. Pertama. Jakarta: Forum Sahabat.
- Soekanto, Soerjono. 2012. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UII Press.
- 2015. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Soemitro Ronny. 1994. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia. Cet. Ke 5.
- Sugiyono. 2015. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif & RND*. Bandung : Alfabeta



Sunarno, Siswanto. 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Jakarta : Sinar Grafika.

Suprijadi, A. 2005. *Acuan Umum Penerapan Good Governance pada Sektor Publik, Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Kemitraan.

Zuhri. *Buku Panduan Reses*. Pangkal Pinang. 2012

Data Strategis Kabupaten Semarang Tahun 2016.

### 3. JURNAL

Absori, dan Fatkhul Muin. 2016. *Penyusunan Peraturan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah : Suatu Tinjauan Terhadap Pembentukan Perda Yang Aspiratif*. Prosiding Konferensi Nasional Ke-4 Asosiasi Program Pascasarjana Perguruan Tinggi Muhammadiyah (APPPTM).

Aminudin, 2015. *Fungsi Pengawasan Dprd Dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik*. e-Jurnal Katalogis, Vol. 3 No. 12.

Arumingtyas, Dyah. 2014. *Model Partisipasi Masyarakat Dalam Implementasi Penerbitan Ijin Mendirikan Bangunan (Imb) Berdasarkan Perspektif Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Di Kota Semarang*. Unnes Law Journal Vol. 3, No. 2

Djauhari, dan Achmad Ridwan. 2015. *Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap Kinerja Pemerintahan Daerah dalam Mewujudkan Aparatur Pemerintahan yang Bersih Bebas dari Korupsi Kolusi Nepotisme (KKN) (Studi Kepustakaan di Kabupaten Bombana)*. Jurnal Pembaharuan Hukum UNISSULA. Vol. 2, No. 2

Hidayat, Arif. 2011. *Analisis Politik Hukum Partisipasi Masyarakat dalam Sistem Penganggaran Daerah di Indonesia Pasca Reformasi*. Pandecta Vo. 6, No. 1:26-39

Indaryanto, Wisnu. 2013. *Public Involvement in the Process of Formation of Legislation Indonesian*. Journal of Legislation. Vol. 10, No. 3: 231:236.

Liky Faizal, 2011. *Fungsi Pengawasan Dprd Di Era Otonomi Daerah*. Jurnal TAPIs. Vol.7 No.13:15-29.

Möller, Kai. 2009. *Two Conceptions of Positive Liberty: Towards an Autonomy-based Theory of Constitutional Rights*. Oxford Journal of Legal Studies. Vol. 29, No.4:757-786.

- Muin, Fatkhul. 2014. Otonomi Daerah Dalam Persepektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah Daerah Dan Keuangan Daerah. *Jurnal Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 8, No. 1:169-79
- Nugroho, Wahyu. 2013. Drafting Responsive and Participative Regulation Based on Pancasila Law Idealism Indonesian. *Journal of Legislation* Vol. 10 No. 3:209-218.
- Pamuji, Kadar. 2014. *Kebijakan Pengelolaan Pajak Daerah Dalam Kerangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. Purwokerto: Jurnal Dinamika Hukum Vol. 14, No. 3:433-444
- Rodiyah. 2013. *Aspect Democracy In The Formation Of Regional Regulation (Case Study The Formation Of Regional Regulation About Education In Perspective Socio-Legal)*. *International Journal of Business, Economics and Law*, Vol. 2. No.3:53-61
- Siroky, David. S dan John Cuve. 2015. *Lost Autonomy, Nationalism and Separatism*. *Sage Journal of Comparative Political Studies*. Vo.148, No. 1:3-34
- Soemarsono Maleha, 2007, *Negara Hukum Indonesia Ditinjau Dari Sudut Teori Tujuan Negara*, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. Vol. 37, No. 2:301-322.

#### 4. SKRIPSI

- Harum Qorinatuz Zahro, Skripsi UIN Jakarta 2013. Optimalisasi Peran Dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Peningkatan Otonomi Daerah Kabupaten Bojonegoro*
- Ilham Fahma Setiawan, Skripsi UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2014. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Periode 2009-2014 Terhadap Pengelolaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kabupaten Subang*
- Zainal, Nining Haslinda, Skripsi. 2008, *Analisis Kesesuaian Tugas Pokok dan Fungsi dengan Kompetensi Pegawai pada Sekretariat Pemerintah Kota Makasar*.

#### 5. INTERNET

- Kelly, Martin. Online. 2011. Separation of Power by Montesquieu. <http://americanhistory.about.com> diakses pada 23 Desember 2017.
- <https://www.kpk-news.com/tidak-lanjut-kasus/tak-berizin-proyek-hotel-di-bukit-hollywood-dihentikan/>, diakses pada tanggal 19 Desember 2017.

<http://jateng.tribunnews.com/2017/05/22/genjot-penerimaan-pajak-dppkad-kabupaten-semarang-bakal-pasang-timing-box>, diakses pada tanggal 12 Maret 2018.