

**TESIS**

**FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN  
RAKYAT DAERAH TERHADAP PENINGKATAN  
PENDAPATAN ASLI DAERAH DI KABUPATEN  
KEPULAUAN SULA PROVINSI MALUKU UTARA**



**ICHSAN FACHRI KEMHAY**

**No. Mhs : 115201600/PS/MIH**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**

**PROGRAM PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA**

**2013**

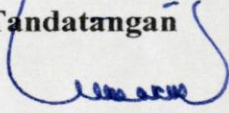
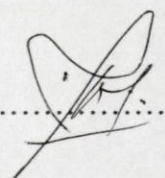


**UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA**  
**PROGRAM PASCASARJANA**  
**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**

---

**PENGESAHAN TESIS**

Nama : ICHSAN FACHRI KEMHAY  
NomorMahasiswa : 115201600/PS/MIH  
Konsentrasi : KETATANEGARAAN  
JudulTesis : FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
TERHADAP PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH DI  
KABUPATEN KEPULAUAN SULA PROVINSI MALUKU UTARA

<b>Nama Pembimbing</b>	<b>Tanggal</b>	<b>Tandatangan</b>
<u>Prof.Dr.Drs. Endang S. MG. SH. M.HUM</u>	1 JULI 2013 .....	 .....
<u>Y. Sri Pudyatmoko. SH. M.HUM</u>	8 JULI 2013 .....	 .....



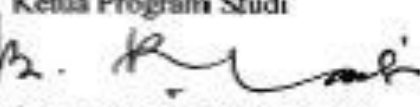
**UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA**  
**PROGRAM PASCASARJANA**  
**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**

**PENGESAHAN TESIS**

Nama : ICHSAN FACHRI KEMHAY  
NomorMahasiswa : 115201600/PS/MIH  
Konsentrasi : KETATANEGARAAN  
JudulTesis : FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
TERHADAP PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH DI  
KABUPATEN KEPULAUAN SULA PROVINSI MALUKU UTARA

Nama Penguji	Tanggal	Tandatangan
<u>Prof.Dr.Drs. Endang S. MG. SH. M.HUM</u> Ketua	<u>1 JULI 2013</u>	
<u>Y. Sri Pudyatmoko. SH. M.HUM</u> Sekretaris	<u>8 JULI 2013</u>	
<u>Y. Hartono. SH. M.HUM</u> Anggota	<u>9 JULI 2013</u>	

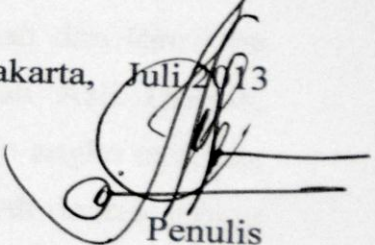


Ketua Program Studi  
  
H. Bambang Rivanto. SH., M.Hum

## PERNYATAAN KEASLIAN

Dengan ini penulis menyatakan bahwa tesis yang berjudul “Fungsi Pengawasan DPR terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dari Sektor Retribusi di Kabupaten Kepulauan Sula Provinsi Maluku Utara” bukan merupakan duplikasi ataupun plagiasi dari hasil karya penulis lain, dalam penulisan ini didukung dengan karya ilmiah dari penulis lain. Apabila terbukti merupakan duplikasi ataupun plagiasi dari hasil karya penulis lain, maka penulis bersedia menerima sanksi akademik dan/atau sanksi hukum yang berlaku.

Yogyakarta, Juli 2013



Penulis

## **ABSTRAK**

Kemampuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Kepulauan Sula dalam melaksanakan Fungsi Pengawasan terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah dan untuk mengetahui Faktor-faktor apa saja yang menghambat Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Sula dalam meningkatkan pengelolaan Pendapatan Asli Daerah

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer, sekunder dan data tersier. Sedangkan metode analisis data yang digunakan adalah metode deskriptif analisis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kemampuan Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Sula dalam melaksanakan pengelolaan Pendapatan Asli Daerah masih lemah.

Hal ini terlihat sektor penerimaan Pendapatan Asli Daerah selama lima tahun terakhir tidak mengalami peningkatan yang berarti. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah seharusnya merupakan sektor utama dalam Pendapatan Asli Daerah, namun penerimaan dari kedua sektor tersebut hanya berkisar pada angka rata-rata 3 s/d 5 miliar lebih. Di sisi lain, kurangnya perhatian pemerintah daerah dalam menambah serta mengembangkan Badan Usaha Milik Daerah membuat tidak adanya kontribusi pendapatan dari sektor ini terhadap peningkatan penerimaan Pendapatan Asli Daerah. Dalam pengelolaan Pendapatan Asli Daerah terdapat faktor-faktor penghambat diantaranya adalah rendahnya kualitas Sumber Daya Manusia Aparatur serta Kurangnya tenaga ahli profesional pada bidang tugas masing-masing Instansi Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Sula merupakan faktor penghambat dalam pengelolaan Pendapatan Asli Daerah.

***Kata Kunci: Fungsi pengawasan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Peningkatan Pendapatan Asli Daerah.***

## **ABSTRACT**

The ability of the Regional Representatives Council (DPRD) in implementing the Sula Islands District Oversight Functions to increase local revenue and to know what are the factors that inhibit the Sula Islands District Government in improving the management of revenue.

The data used in this study is primary data, secondary and tertiary Data. While the data analysis method used is descriptive method of analysis. The results showed that the ability of the District Government in implementing the Sula Islands Revenue management is still weak.

It looks sectors Revenue receipts during the last five years did not experience significant improvement. Local Taxes and Levies should be the main sector in local revenue, but the revenue from these sectors only range in the average of 3 to 5 billion more. On the other hand, the lack of government attention in augmenting and developing provincial enterprises making no revenue contribution from this sector to the increased revenues Revenue In the management of local revenue are inhibiting factors such as the low quality of human resources and lack Apparatus professional experts in each field assignment District Government Agencies Sula Islands is a limiting factor in the management of local revenue.

**Keywords:** *monitoring function, the Regional Representatives Council (DPRD), Increased Revenue.*

## KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala petunjuk dan karunia-Nya sehingga tesis ini dapat diselesaikan meskipun dalam bentuk yang sangat sederhana.

Pemikiran yang melatarbelakangi penulisan ini adalah permasalahan dari dampak pemberlakuan konsep desentralisasi. Dimana terdapat penyerahan kewenangan untuk mengatur serta mengurus yang berimplikasi pada pendanaan. Untuk itu, daerah dituntut untuk berupaya mengali seluruh potensi Pendapatan Asli Daerah yang ada untuk dijadikan sumber bagi pendanaan pembangunan daerah.

Banyak kendala yang dihadapi oleh penulis dalam rangka penyusunan tesis ini, akan tetapi berkat bantuan berbagai pihak, maka tesis ini dapat terselesaikan pada waktunya. Pada kesempatan ini penulis dengan tulus menyampaikan terimakasih kepada **Prof. Dr.Dra. MG. Endang S, S.H., M.Hum** selaku pembimbing I dan **Y. Sri Pudyatmoko. SH. M.HUM** selaku pembimbing II atas bantuan dan bimbingan yang telah diberikan mulai dari pengembangan minat terhadap permasalahan penelitian ini, pelaksanaan penelitiannya sampai dengan penulisan tesis ini.

Begitu banyak bantuan serta dukungan secara langsung maupun tidak langsung yang diberikan dalam proses penyelesaian penulisan tesis ini, sehingga pada kesempatan ini ucapan terimakasih juga penulis sampaikan kepada :

1. Bapak B. Bambang Riyanto, SH., M.Hum selaku ketua jurusan yang telah banyak membantu menyiapkan segala sesuatunya mulai dari perkuliahan sampai dengan proses penyelesaian tesis ini.
2. Orang tua penulis Ayah handa Abd. Raman Kemhay, S.pd dan Ibunda Dra. Ismyati Gay, serta Adik-adik penulis Wan, Ivan dan Ririn yang dengan kesabaran dan ketulusan hati membantu baik secara moril maupun materil hingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.

3. Seluruh teman kuliah Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Atmajaya angkatan 2011 yang telah banyak memberikan masukan baik langsung maupun tidak langsung dalam proses penyelesaian tesis ini
4. Kepada teman-teman FORMASY dan ketulusan hati membantu baik secara moril hingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.
5. Kepada teman-teman penulis, Willi, Erik/Chikal, Ben, Bhartol, Vian Boim, Jentos dan Erik Strom, Dion Nale dan yang tak sempat penulis sebutkan namanya, penulis ucapkan terimakasih, selama ini selalu menghibur penulis saat penulis jenuh

Akhirnya ucapkan terima kasih yang setinggi – tingginya kepada semua pihak yang telah memberikan bantuannya kepada penulis, semoga amal baik yang telah diberikan mendapat imbalan yang berlipat ganda dari Allah SWT, Amin.

Yogyakarta, Juli 2013

Penulis



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN DOSEN PEMBIMBING .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN TIM PENGUJI .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>xiv</b>
<b>DAFTAR SKEMA/GAMBAR .....</b>	<b>xv</b>
<b>BAB I. PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Batasan Masalah dan Konsep .....	8
D. Keaslian Penelitian .....	12
E. Manfaat Penelitian .....	20
F. Tujuan Penelitian .....	20
G. Sistematika Penulisan .....	21

<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>23</b>
A. Tinjauan Terhadap Fungsi DPRD .....	23
1. Fungsi dan peran DPRD .....	23
2. Fungsi Legislasi .....	26
3. Fungsi Anggaran .....	41
4. Fungsi Pengawasan .....	57
B. Tinjauan Terhadap Pengawasan .....	59
1. Macam-macam pengawasan .....	59
a. Pengawasan Intern dan Ekstern .....	63
b. Pengawasan Preventif dan Represif .....	63
c. Pengawasan Aktif dan Pasif .....	64
d. Pengawasan Kebenaran Formil Menurut Hak dan Pemeriksaan Kebenaran Materiil mengenai Maksud Tujuan Pengeluaran .....	65
2. Maksud dan Tujuan Pengawasan .....	65
3. Urgensi Pengawasan .....	70
4. Obyek Pengawasan .....	73
5. Kewenangan DPRD Dalam Pengawasan .....	75
C. Pemerintahan Daerah .....	77
1. Kewenangan Pemerintah Daerah .....	77
2. Keuangan Pemerintahan Daerah .....	83
3. Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah .....	86

4. Pendapatan Asli Daerah .....	90
a. Pajak Daerah .....	97
b. Retribusi Daerah .....	98
c. Hasil Perusahaan dan Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan .....	102
d. Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah .....	103
5. Pelaksana Pendapatan Asli Daerah .....	103
6. Kerangka Pikir .....	105
D. Landasan Teori .....	109
1. Teori Organisasi .....	110
2. Teori Pengawasan .....	111
3. Teori Manajemen .....	114
a. Aliran Klasik .....	115
b. Aliran Kuantitatif .....	122
c. Aliran Modern .....	125
<b>BAB III. METODOLOGI PENELITIAN .....</b>	<b>127</b>
A. Jenis Penelitian .....	127
B. Pendekatan Penelitian .....	127
C. Sumber Data .....	128

D. Metode Pengumpulan Data .....	130
E. Analisis Data .....	131
<b>BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN PENELITIAN .....</b>	<b>138</b>
A. Gambaran Umum .....	138
1. Kondisi Geografis .....	138
2. Kondisi Pemerintahan .....	139
3. Potensi Daerah .....	141
a. Perkebunan .....	141
b. Tanaman Pangan .....	141
c. Industri dan Pertambangan .....	142
d. Perdagangan dan Jasa .....	142
e. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) .....	143
4. Gambaran Keuangan Daerah .....	145
B. Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Peningkatan PAD Dari Sektor Retribusi Di Kabupaten Kepulauan Sula Provinsi Maluku Utara .....	149
1. Kemampuan Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Sula dalam Melaksanakan Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) .....	149
a. Pajak Daerah .....	151
1) Instansi dan Prosedur Pengelolaan Pajak Daerah .....	151
2) Hasil Pungut Pajak Daerah .....	156
b. Retribusi Daerah .....	159

1) Instansi dan Prosedur Pengelolaan Retribusi Daerah .....	159
2) Hasil Pungut Retribusi Daerah .....	165
c. Hasil Perusahaan dan Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	172
1) Instansi dan Prosedur Pemungutan Hasil Perusahaan dan Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan .....	172
2) Hasil Pungut Hasil Perusahaan dan Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan .....	174
d. Lain-Lain PAD Yang Sah .....	177
1) Instansi dan Prosedur Pengelolaan Lain-Lain PAD Yang Sah ....	177
2) Hasil Pengelolaan Lain-Lain Pendapatan yang Sah .....	178
2. Pengawasan DPRD Terhadap Peningkatan Penerimaan Retribusi Daerah	183
a. Fungsi Pengawasan DPRD .....	183
b. <i>Preliminary Control</i> .....	198
c. <i>Interim Control</i> .....	204
d. <i>Post Control</i> .....	209
C. Kendala DPRD Dalam Mendorong Peningkatan Pendapatan Dari Retribusi Daerah Di Kabupaten Kepulauan Sula .....	214
1. Sumber Daya Manusia .....	214
2. Peraturan Daerah Terkait dengan Pelaksanaan Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Kepulauan Sula .....	223
3. Kondisi Geografis Kabupaten Kepulauan Sula .....	230

<b>BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>232</b>
A. Kesimpulan .....	232
B. Saran .....	233

**DAFTAR PUSTAKA**



## DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Nama Ibukota Kecamatan dan Jumlah Desa di Kabupaten Kepulauan Sula Tahun 2011 .....	140
Tabel 2.	PDRB Kabupaten Kepulauan Sula Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha (Dalam Jutaan Rupiah) .....	144
Tabel 3.	Gambaran Umum Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kabupaten Sula .....	148
Tabel 4.	Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Kepulauan Sula dalam Lima Tahun Terakhir .....	151
Tabel 5.	Target dan Realisasi Penerimaan Pajak Kabupaten Kepulauan Sula .....	156
Tabel 6.	Keterlibatan Instansi Dalam Pengelolaan Retribusi Daerah Kabupaten Kepulauan Sula .....	160
Tabel 7.	Target dan Realisasi Penerimaan Retribusi Kabupaten Kepulauan Sula .....	166
Tabel 8.	Target dan Realisasi Penerimaan Hasil Perusahaan dan Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan .....	175
Tabel 9.	Target dan Realisasi Penerimaan Lain-Lain PAD yang Sah Kabupaten Kepulauan Sula .....	179
Tabel 10.	Penerimaan Lain-Lain PAD Yang Sah Kabupaten Kepulauan Sula	182
Tabel 11.	Banyaknya Pegawai Negeri Sipil Menurut Tingkat Pendidikan dan Jenis Kelamin .....	216
Tabel 12.	Komposisi Anggota DPRD Kabupaten Kepulauan Sula Menurut Partai Politik dan Tingkat Pendidikan .....	222

**DAFTAR SKEMA**

SKEMA KERANGKA PIKIR ..... 109

