

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pemerintahan Daerah

Pemerintah daerah, diatur dalam UUD 1945 BAB VI, pasal 18 yakni: “pembagian daerah indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan dan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan indonesia, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Setelah adanya Amandemen terhadap UUD 1945, maka pengaturan tentang pemerintahan daerah menjadi:

BAB VI Pemerintahan Daerah, pasal 18 UUD 1945

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten/kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas atonomi dan tugas pembantuan.

3. Pemerintah 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 pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
6. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.

Sebagaimana amanat UUD 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian atonomi luas tersebut kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keaneka ragaman daerah.

Dalam UUD 1945 pasal 20 (I) disebut, Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Menurut pasal tersebut bahwa Dewan

Perwakilan Rakyat adalah satu-satunya lembaga yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Sedangkan dalam pasal 18 (3) disebut, pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki dewan perwakilan rakyat daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Serta dalam ayat 6, disebutkan, pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 menegaskan, kewajiban DPRD antara lain membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan demokrasi ekonomi, memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya. Hal ini juga dipertegas dengan kewajiban kepala daerah antara lain menghormati kedaulatan rakyat dan meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat. Dalam UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat (2) disebutkan, pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sebagai mana dimaksud dalam UUD 1945. “Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara daerah”.

Jadi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah bahwa pemerintah daerah dan DPRD bersama-sama tapi dalam tugas dan fungsi yang berbeda. Perpaduan dan tugas dari pemerintah daerah bersama-sama dengan DPRD adalah merupakan wujud dari pada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Maka

pemerintah daerah dengan DPRD harus dapat berfungsi sesuai tugas pokok masing-masing sehingga terwujud pemerintahan daerah yang baik.

2.1.1 Kepala Daerah

Pada pasal 24 ayat 1 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 menyatakan bahwa “Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah”. Selanjutnya pada pasal 24 ayat 2 Undang-Undang No.32 tahun 2004 menyatakan bahwa kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota.

Tugas dan wewenang Kepala Daerah adalah:

- a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. mengajukan rancangan Peraturan Daerah;
- c. menetapkan Peraturan daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Peraturan daerah tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundangundangan; dan
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundangundangan.¹²

Kemudian pada pasal 27 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tertuang bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban sebagai berikut:

¹² Dr. H. Sunaryo Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, Hlm. 55

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Republik Indonesia.
- b. Meningkatkan kesejahteraan rakyat
- c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat
- d. Melaksanakan kehidupan demokrasi
- e. Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan
- f. Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
- g. Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah
- h. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang baik dan bersih
- i. Melaksanakan dan mempertanggung jawabkan pengelolaan keuangan daerah
- j. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah
- k. Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah dihadapan Rapat Paripurna DPRD

Selain mempunyai kewajiban sebagaimana disebutkan di atas, kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggung jawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Selain mengatur tentang tugas, wewenang, dan kewajiban kepala daerah, Undang-Undang No. 32 tahun 2004 juga mengatur tentang larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah, sebagaimana dijelaskan dalam pasal 28 sebagai berikut :

- a. Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi diri, anggota keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasi warga negara dan/atau golongan masyarakat lain
- b. Turut serta dalam suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara, daerah, atau dalam yayasan bidang apapun.
- c. Melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan bagi dirinya, baik secara langsung, maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan daerah yang bersangkutan

- d. Melakukan korupsi, kolusi, nepotisme, dan menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya.
- e. Menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan selain yang dimaksud dalam pasal 25 huruf f, yaitu mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- f. Menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, sebagai anggota DPRD sebagaimana yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan
- g. Merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, sebagai anggota DPRD sebagaimana yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.¹³

2.1.2 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Pergantian Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah didahului dengan pergantian undang-undang bidang politik, antara lain: UU nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilu; UU nomor 4 tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD diperbaharui dengan UU nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD sebagaimana telah diganti menjadi Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang susunan dan kedudukan majelis permusyawaratan rakyat, dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, dan dewan perwakilan rakyat daerah.

Dalam suasana reformasi maka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 juga mengalami amandemen sebanyak empat kali (tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002) dan khusus menyangkut pasal 18 tentang Pemerintah daerah mengalami perubahan dan penambahan isi yang cukup signifikan.

¹³ *Ibid.* Hlm. 58

Sesuai dengan kondisi politik saat itu maka rumusan tentang kedudukan DPRD dalam UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengalami perubahan mendasar. Hal itu terlihat dalam rumusan tentang pemerintahan daerah. Dalam rumusan pasal 3 ayat (1) UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan:

Pemerintahan Daerah adalah:

- a. Pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas Pemerintah Daerah provinsi dan DPRD provinsi.
- b. Pemerintahan Kabupaten/Kota yang terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota.

Lebih jauh dalam pasal 40 UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dirumuskan: "DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Untuk dapat menjadi calon anggota DPRD, sesuai UU nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilu, Pasal 60, seseorang harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a) Warga negara Republik Indonesia yang berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih.
- b) Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
- c) Berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia
- d) Cakap berbicara, membaca dan menulis dalam bahasa Indonesia
- e) Berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau sederajat
- f) Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945
- g) Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G-30-S/PKI atau organisasi terlarang lainnya
- h) Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap

- i) Tidak sedang menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih
- j) Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan dari dokter yang berkompeten; dan
- k) Terdaftar sebagai pemilih.

Dilihat dari pasal diatas persyaratan untuk menjadi anggota DPRD dalam huruf e tentang pendidikan minimal dapat dikatakan terlalu rendah, hal ini ditakutkan anggota DPRD tersebut nantinya kurang dapat memahami seluk beluk pemerintahan daerah yang cukup rumit. Untuk calon anggota DPRD sebaiknya berpendidikan tingkat akademis.

1. Alat Kelengkapan DPRD

Jika merujuk pasal 46 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo. Pasal 36 PP No. 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD, alat kelengkapan DPRD terdiri dari pimpinan, badan musyawarah, komisi, badan legislasi daerah, badan anggaran, badan kehormatan dan alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

a. Pimpinan DPRD

Pasal 41 PP No. 16 Tahun 2010 menerangkan Pimpinan DPRD mempunyai tugas:

- a. Memimpin sidang DPRD dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;
- b. Menyusun rencana kerja pimpinan dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua;
- c. Melakukan koordinasi dalam upaya menyinergikan pelaksanaan agenda dan materi kegiatan dari alat kelengkapan DPRD;
- d. Menjadi juru bicara DPRD;
- e. Melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan DPRD;
- f. Mewakili DPRD dalam berhubungan dengan lembaga/instansi lainnya;

- g. Mengadakan konsultasi dengan kepala daerah dan pimpinan lembaga/instansi vertikal lainnya sesuai dengan keputusan DPRD;
- h. Mewakili DPRD di pengadilan;
- i. Melaksanakan keputusan DPRD berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- j. Menyusun rencana anggaran DPRD bersama sekretariat DPRD yang pengesahannya dilakukan dalam rapat paripurna; dan
- k. Menyampaikan laporan kinerja pimpinan DPRD dalam rapat paripurna DPRD yang khusus diadakan untuk itu.

b. Komisi

Komisi merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD.

Mengacu pada fungsi dewan, ada tiga hal yang melekat padanya, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi-fungsi itu melekat pada tugas komisi selain alat kelengkapan dewan yang lain.

Tugas komisi berdasarkan pasal 49 PP No. 16 Tahun 2010 adalah:

- a. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Melakukan pembahasan terhadap rancangan peraturan daerah dan rancangan keputusan DPRD;
- c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD sesuai dengan ruang lingkup tugas komisi;
- d. Membantu pimpinan DPRD untuk mengupayakan penyelesaian masalah yang disampaikan oleh kepala daerah dan/atau masyarakat kepada DPRD;
- e. Menerima, menampung, dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- f. Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- g. Melakukan kunjungan kerja komisi yang bersangkutan atas persetujuan pimpinan DPRD;
- h. Mengadakan rapat kerja dan rapat dengar pendapat;
- i. Mengajukan usul kepada pimpinan DPRD yang termasuk dalam ruang lingkup bidang tugas masing-masing komisi; dan
- j. Memberikan laporan tertulis kepada pimpinan DPRD tentang hasil pelaksanaan tugas komisi.

Dalam fungsi pengawasan, komisi mempunyai tugas:

- a. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD sesuai dengan ruang lingkup tugas komisi.
- b. Melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah daerah.
- c. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan Badan Pengawas Daerah, BPK yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya.

c. Badan Musyawarah

Badan musyawarah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada masa awal keanggotaan DPRD. Pemilihan anggota Badan Musyawarah ditetapkan setelah terbentuknya Pimpinan DPRD, Komisi-komisi, Badan anggaran dan Fraksi. Badan Musyawarah terdiri dari unsur-unsur fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota dan sebanyak-banyaknya tidak lebih dari setengah jumlah anggota DPRD. Ketua dan Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah pimpinan badan musyawarah merangkap anggota. Susunan keanggotaan badan musyawarah ditetapkan dalam rapat paripurna. Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah sekretaris badan musyawarah bukan anggota. Badan musyawarah menurut ketentuan pasal 47 PP No. 16 Tahun 2010 mempunyai tugas:

- a. Menetapkan agenda DPRD untuk 1 (satu) tahun sidang, 1 (satu) masa persidangan, atau sebagian dari suatu masa sidang, perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, dan jangka waktu penyelesaian rancangan peraturan daerah, dengan tidak mengurangi kewenangan rapat paripurna untuk mengubahnya;

- b. Memberikan pendapat kepada pimpinan DPRD dalam menentukan garis kebijakan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD;
- c. Meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPRD yang lain untuk memberikan keterangan/penjelasan mengenai pelaksanaan tugas masing-masing;
- d. Menetapkan jadwal acara rapat DPRD;
- e. Memberi saran/pendapat untuk memperlancar kegiatan;
- f. Merekomendasikan pembentukan panitia khusus; dan
- g. Melaksanakan tugas lain yang diserahkan oleh rapat paripurna kepada Badan Musyawarah.

Berkaitan dengan tugas menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD, badan musyawarah menetapkan acara DPRD untuk satu masa sidang atau sebagian dari suatu masa sidang dan perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, serta jangka waktu penyelesaian suatu rancangan Perda dan penentuan besarnya kuota rancangan Perda yang dibahas oleh masing-masing alat kelengkapan dewan dengan tidak mengurangi hak rapat paripurna untuk mengubahnya.

d. Badan Legislasi

Badan Legislasi Daerah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, dibentuk dalam rapat paripurna DPRD. Susunan dan keanggotaan Badan Legislasi Daerah dibentuk pada permulaan masa keanggotaan DPRD dan permulaan tahun sidang. Jumlah anggota Badan Legislasi Daerah ditetapkan dalam rapat paripurna menurut pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota komisi. Jumlah anggota Badan Legislasi Daerah setara dengan jumlah anggota satu komisi di DPRD yang bersangkutan. Anggota Badan Legislasi Daerah diusulkan

masing-masing fraksi. Badan Legislasi Daerah menurut ketentuan PP No. 16 Tahun 2010 bertugas:

- a. Menyusun rancangan program legislasi daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan daerah beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD;
 - b. Koordinasi untuk penyusunan program legislasi daerah antara DPRD dan pemerintah daerah;
 - c. menyiapkan rancangan peraturan daerah usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
 - d. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi dan/atau gabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD;
 - e. Memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi dan/atau gabungan komisi, di luar prioritas rancangan peraturan daerah tahun berjalan atau di luar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam program legislasi daerah;
 - f. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan peraturan daerah melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
 - g. Memberikan masukan kepada pimpinan DPRD atas rancangan peraturan daerah yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah; dan
 - h. Membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh komisi pada masa keanggotaan berikutnya.
- e. Badan Anggaran

Setiap lembaga atau organisasi pasti membutuhkan anggaran untuk melaksanakan kegiatan operasionalnya begitu juga halnya DPRD Kota Bandar Lampung yang memiliki badan anggaran sesuai amanat peraturan perundang-undangan. Pasal 55 PP No. 16 Tahun 2010 menjelaskan badan anggaran memiliki tugas:

- a. Memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah paling lambat 5 (lima) bulan sebelum ditetapkan APBD;
- b. Melakukan konsultasi yang dapat diwakili oleh anggotanya kepada komisi terkait untuk memperoleh masukan dalam rangka

- pembahasan rancangan kebijakan umum APBD serta prioritas dan plafon anggaran sementara;
- c. Memberikan saran dan pendapat kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan peraturan daerah tentang perubahan APBD dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
 - d. Melakukan penyempurnaan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasarkan hasil evaluasi Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan gubernur bagi DPRD kabupaten/kota bersama tim anggaran pemerintah daerah;
 - e. Melakukan pembahasan bersama tim anggaran pemerintah daerah terhadap rancangan kebijakan umum APBD serta rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara yang disampaikan oleh kepala daerah; dan
 - f. Memberikan saran kepada pimpinan DPRD dalam penyusunan anggaran belanja DPRD.

Dengan adanya badan anggaan akan mempermudah dan menunjang DPRD menjalankan fungsinya terutama fungsi anggaran dan pengawasan DPRD.

c. *Kedudukan dan Fungsi DPRD*

Kedudukan DPRD kabupaten/kota sesuai dengan pasal 76 UU nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Sedangkan fungsi dari DPRD adalah:

- a. Legislasi
- b. Anggaran
- c. Pengawasan

Ternyata fungsi DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota diseragamkan. Hal ini dirinci lagi dalam penjelasan pasal 61 dan pasal 77 UU nomor 22 tahun 2003.

Yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah bersama Kepala Daerah. Adapun yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD.

Penjelasan mengenai fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, APBD dan Keputusan Kepala daerah serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

d. *Tugas Dan Wewenang DPRD*

Tugas dan wewenang DPRD sesuai dengan isi pasal 42, Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah:

- a. Membentuk Peraturan Daerah (Perda) yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama.
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah.
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap Perda dan Peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerja sama internasional di daerah
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota.

- e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah.
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Disebutkan juga bahwa selain tugas dan wewenang seperti diatas, DPRD mempunyai tugas dan wewenang sebagaimana diatur dalam undang-undang lainnya.

e. *Hak Dan Kewajiban DPRD*

Dalam pasal 43 UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa DPRD mempunyai hak interpelasi, hak angket serta hak menyatakan pendapat. Yang dimaksud dengan hak interpelasi adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada Kepala Daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.

Adapun yang dimaksud dengan hak angket adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting dan srategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara. Pelaksanaan hak angket dilakukan setelah hak interpelasi dan

mendapatkan persetujuan dari rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota yang hadir.

Terakhir tentang hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau sebagai lembaga mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Dari penjelasan 3 hak DPRD ini menempatkan kepala daerah hanya sekedar untuk mendengarkan "uneg-uneg" DPRD dan menjawab dengan kalimat akan memperhatikan". Hak ini tidak tegas dan tidak jelas apa akibat atau sanksi apabila kepala daerah tidak menjalankan saran atau rekomendasi DPRD.

DPRD juga mempunyai kewajiban dalam menjalankan tugasnya.

Adapun Kewajiban DPRD sebagai berikut:

- a. Mengamalkan Pancasila melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan.
- b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Memperjuangkan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah.
- e. Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
- f. Mendahulukan kepentingan negara diatas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan.

- g. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya.
- h. Menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik dan Sumpah/janji Anggota DPRD
- i. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.¹⁴

2.1.2.1 Fungsi Pengawasan Oleh DPRD

Pengawasan (oleh DPRD) adalah istilah yang sering diucapkan oleh banyakorang. Pengawasan adalah sub fungsi penting dalam pengelolaan pemerintah daerah yang baik. Sebagaimana halnya dalam manajemen umum, pengelolaan pemerintah setidaknya mempunyai 4 fungsi dasar, yakni: perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian.

Dengan kata lain, perencanaan yang cermat, karakter kepemimpinan yang handal dan struktur organisasi yang rapi, tidak cukup menjamin pengelolaan pemerintah di daerah akan berlangsung efektif dan mencapai tujuan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Fungsi pengawasan dalam pemerintahan sangat diperlukan. Fungsi pengawasan yang baik akan menjamin proses pencapaian tujuan dari keseluruhan dan bagian-bagian dari rencana yang telah ditetapkan.

Fungsi pengawasan DPRD bukan saja merupakan sebuah proses untuk memantau kegiatan yang dilakukan oleh eksekutif agar berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Ia juga merupakan sebuah proses untuk melakukan koreksi terhadap penyimpangan-penyimpangan yang telah dan mungkin terjadi. Pengawasan yang baik selalu merupakan langkah pencegahan yang efektif terhadap penyimpangan dalam proses penyelenggaraan pemerintah.

¹⁴ *Ibid*, Hlm. 68-69

Fungsi pengawasan DPRD pada dasarnya adalah sebuah proses yang berkelanjutan, sistematis dan mengacu pada tahapan-tahapan yang relatif baku. Dalam konteks lembaga politik yang lebih bersifat strategis dan bukan administratif. Hal ini membedakan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD dengan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah lainnya. Fungsi pengawasan DPRD lebih bersifat politis strategis menyangkut pencapaian tujuan pemerintahan dan pembangunan daerah secara umum. Seperti halnya fungsi pengawasan pada umumnya, fungsi pengawasan DPRD berdasar pada rencana yang dilengkapi dengan standar untuk menentukan sebuah kegiatan pemerintah daerah dikatakan "berhasil", "gagal" atau "menyimpang" dalam pelaksanaan rencana tersebut.

Fungsi pengawasan oleh DPRD biasanya dilakukan dengan dua cara, yakni formal dan informal. Fungsi pengawasan formal dilakukan melalui mekanisme dan jalur-jalur resmi. Fungsi ini dilakukan melalui rapat koordinasi atau rapat evaluasi. Sedangkan cara informal dilakukan melalui jalur-jalur yang tidak resmi misalnya dialog dengan masyarakat, kunjungan ke lapangan dan interaksi langsung dengan masyarakat terutama pada masa-masa reses.

Dalam suatu pengawasan tentunya terdapat suatu pengawasan internal. Dalam lingkup pemerintah daerah, pengawasan internal secara keseluruhan merupakan tanggung jawab kepala daerah. Cakupan pengawasan yang menjadi kewenangan Kabupaten/kota diatur dengan Perda. Pengawasan tersebut dilakukan oleh suatu badan pemerintah yang dikenal dengan Badan Pengawas Daerah. Badan Pengawasan Daerah ini dalam melakukan pengawasan mempunyai hak sampai

dengan tingkat penyidikan sedangkan DPRD dalam melakukan pengawasan tidak mempunyai wewenang untuk melakukan penyidikan. Jika dalam pengawasan oleh DPRD ditemukan penyimpangan, maka DPRD hanya bisa melaporkan penyimpangan tersebut kepada pihak yang berwenang.

Jika Bawasda merupakan lembaga pengawas internal, maka DPRD merupakan lembaga pengawas eksternal yang dalam pelaksanaannya sebatas pemantauan saja. Akan tetapi walaupun DPRD tidak memiliki kekuatan yang cukup untuk memberikan sanksi kepada eksekutif, setidaknya DPRD memiliki kekuasaan yang cukup kuat untuk meminta keterangan dengan pihak-pihak yang sekiranya dapat memberikan masukan dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan.¹⁵

2.1.2.2 Ruang Lingkup pengawasan DPRD

Sebagai salah satu lembaga publik paling penting di daerah, segala aktivitas DPRD harus terlaksana secara sistematis dan terencana termasuk pelaksanaan fungsi dan tugas pengawasan. Bentuk pengawasan DPRD dapat dilihat dalam Pasal 42 ayat (1) huruf c yaitu melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.

Untuk melaksanakan suatu pelaksanaan yang sistematis, langkah-langkah utamanya harus jelas dan logis, tanpa langkah kerja yang sistematis dan terencana

¹⁵ Moch. Ichsan, *Pengelolaan dan Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)*, Danar Wijaya, Malang, 1997, Hal 136-137.

DPRD akan sulit melaksanakan fungsi pengawasannya. Secara umum ada 4 (empat) langka utama pengawasan yang dapat dilakukan DPRD.¹⁶

1. Pengawasan Politik Kebijakan

Lingkup pengawasan atau lokasi pada tingkat kebijakan adalah seluruh daerah atau lingkup kebijakan. Pengawasan pada lingkup politik kebijakan mencakup 2 (dua) hal. *Pertama* pengawasan DPRD diarahkan untuk menilai penerapan keefektivan berbagai peraturan perundang-undangan serta kebijakan operasional pokok baik dalam bidang pemerintahan maupun pembangunan. Pengawasan ini dilakukan untuk meninjau apakah berbagai bentuk kebijakan publik telah dilaksanakan sesuai dengan maksud yang telah ditentukan oleh mandat nasional dan daerah. *Kedua* pengawasan internal juga perlu dilakukan ketika DPRD melaksanakan fungsi-fungsi internalnya. Misalnya ketika merumuskan peraturan perundang-undangan. DPRD harus melakukan pengawasan internal agar Raperda yang sedang dibahas tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau perda lainnya.

2. Pengawasan Program Pemerintahan dan Pembangunan

Pelaksanaan pengawasan pada tingkat program dilakukan jika program tertentu dinilai menyimpang atau mempunyai dampak negative. Secara keseluruhan, pengawasan pada tingkat ini dilakukan jika pelaksanaan program tertentu dinilai bertentangan dengan kebijakan daerah atau nasional. Dengan pengawasan ini, DPRD dapat merumuskan rekomendasi

¹⁶ implementasi-fungsi-pengawasan-dprd-kab.html, diakses 2 September 2013, pukul 01, 00 WIB

kebijakan apakah program pemerintahan dan pembangunan itu dapat dilanjutkan, diperbaiki atau dilanjutkan.

3. Pengawasan Proyek Strategis atau Vital

Lingkup pengawasan pada tingkat proyek mencakup proyek yang bermasalah atau bertentangan dengan standar atau kebijakan daerah dan nasional. Pada umumnya alasan pengawasan pada tingkat ini adalah adanya indikasi bahwa proyek tertentu yang dinilai strategis diindikasikan merugikan daerah atau Negara.

4. Pengawasan Kasus-kasus Penting dan Strategis

Muatan dari pengawasan DPRD terhadap kasus adalah kegiatan social politik yang bertentangan dengan aspirasi atau kepentingan spesifik. Justifikasinya adalah kelompok masyarakat tertentu mengalami dampak negatif atau mungkin membahayakan. Pengawasan ini dilakukan dengan adanya keluhan atau protes dari public (masyarakat)

Langkah-langkah tersebut merupakan implementasi dari fungsi pengawasan DPRD, namun langkah-langkah tersebut perlu lebih lanjut dirincikan dan dilembagakan dalam tata tertib DPRD atau sesuai dengan kesepakatan alat kelengkapan DPRD. Langkah-langkah tersebut dapat meliputi : penentuan agenda pengawasan, persiapan lembaga-lembaga terkait, penyusunan laporan dan rekomendasi, serta perumusan tindak lanjut kegiatan pengawasan.

2.1.2.3 Pengawasan DPRD Menurut UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 pasal 41 bahwa DPRD Kabupaten/kota mempunyai fungsi:

- a. Legislasi,
- b. Anggaran,
- c. Pengawasan

Disamping fungsi DPRD tersebut juga diatur mengenai tugas dan wewenang DPRD sebagaimana yang terdapat pada UU No. 32 Tahun 2004 pasal 42 ayat (1), yakni:

1. Membentuk perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama
2. Membahas dan menyetujui rancangan perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota
5. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah
8. Meminta laporan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
9. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah
10. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah
11. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah

Dari tugas dan wewenang tersebut diatas, dimana yang berhubungan dengan pengawasan DPRD terdapat pada angka 3, 8, 10. Pengawasan DPRD sebagai

mana yang terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004, pasal 42 ayat (1) huruf c, adalah merupakan tugas dan wewenang DPRD, tugas dan wewenang DPRD tersebut untuk mengawasi:

“pelaksanaan perda, dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melakukan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah”.

2.2 Tinjauan Umum Tentang Pengawasan

2.2.1 Pengertian Dan Tujuan Pengawasan

Dari sejumlah fungsi manajemen, pengawasan merupakan salah satu fungsi yang sangat penting dalam pencapaian tujuan manajemen itu sendiri. Fungsi manajemen lainnya seperti perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan tidak akan dapat berjalan dengan baik apabila fungsi pengawasan ini tidak dilakukan dengan baik. Demikian pula halnya dengan fungsi evaluasi terhadap pencapaian tujuan manajemen akan berhasil baik apabila fungsi pengawasan telah dilakukan dengan baik. Dalam kehidupan sehari-hari baik kalangan masyarakat maupun di lingkungan perusahaan swasta maupun pemerintahan makna pengawasan ini agaknya tidak terlalu sulit untuk dipahami. Akan tetapi untuk memberi batasan tentang pengawasan ini masih sulit untuk diberikan.

Dalam kamus bahasa Indonesia istilah “Pengawasan berasal dari kata awas yang artinya memperhatikan baik-baik¹⁷, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang diawasi”.¹⁸ Menurut seminar ICW pertanggal 30 Agustus 1970 mendefinisikan bahwa “ Pengawasan sebagai suatu kegiatan untuk

¹⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia. Ed. 3 – cet. 1. Balai Pustaka. Jakarta. 2001.

¹⁸ Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, 1986, Hlm. 2

memperoleh kepastian apakah suatu pelaksanaan pekerjaan / kegiatan itu dilaksanakan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan”. Jika memperhatikan lebih jauh, yang menjadi pokok permasalahan dari pengawasan yang dimaksud adalah, suatu rencana yang telah di gariskan terlebih dahulu apakah sudah di laksanakan sesuai dengan rencana semula dan apakah tujuannya telah tercapai.

Pendapat para sarjana di bawah ini antara lain:

Menurut Prayudi: “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang di jalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan”.¹⁹

Menurut Prayudi²⁰, dalam mencapai pelaksanaan pengawasan terhadap beberapa asas antara lain :

1. Asas tercapainya tujuan, ditujukan ke arah tercapainya tujuan yaitu dengan mengadakan perbaikan untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan atau deviasi perencanaan.
2. Asas efisiensi, yaitu sedapat mungkin menghindari deviasi dari perencanaan sehingga tidak menimbulkan hal-hal lain diluar dugaan.
3. Asas tanggung jawab, asas ini dapat dilaksanakan apabila pelaksana bertanggung jawab penuh terhadap pelaksana perencanaan.
4. Asas pengawasan terhadap masa depan, maksud dari asas ini adalah pencegahan penyimpangan perencanaan yang akan terjadi baik di waktu sekarang maupun di masa yang akan datang.
5. Asas langsung, adalah mengusahakan agar pelaksana juga melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan.
6. Asas refleksi perencanaan, bahwa harus mencerminkan karakter dan susunan perencanaan.
7. Asas penyesuaian dengan organisasi, bahwa pengawasan dilakukan sesuai dengan struktur organisasi dan kewenangan masing-masing.
8. Asas individual, bahwa pengawasan harus sesuai kebutuhan dan ditujukan sesuai dengan tingkat dan tugas pelaksana.

¹⁹ Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hal 80

²⁰ Prayudi, *Ibid*, Hlm. 86-87

9. Asas standar, bahwa pengawasan yang efektif dan efisien memerlukan standar yang tepat, yang akan digunakan sebagai tolak ukur pelaksanaan dan tujuan.
10. Asas pengawasan terhadap strategis, bahwa pengawasan yang efektif dan efisien memerlukan adanya perhatian yang ditujukan terhadap faktor-faktor yang strategis.
11. Asas kekecualiaan, bahwa efisiensi dalam pengawasan membutuhkan perhatian yang di tujukan terhadap faktor kekecualian yang dapat terjadi dalam keadaan tertentu, ketika situasi berubah atau tidak sama.
12. Asas pengendalian fleksibel bahwa pengawasan harus untuk menghindari kegagalan pelaksanaan perencanaan.
13. Asas peninjauan kembali, bahwa pengawasan harus selalu ditinjau, agar sistim yang digunakan berguna untuk mencapai tujuan.
14. Asas tindakan, bahwa pengawasan dapat dilakukan apabila ada ukuran – ukuran untuk mengoreksi penyimpangan-penyimpangan rencana, organisasi dan pelaksanaan.

Menurut M. Manullang mengatakan bahwa : “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana”²¹

Dilain pihak menurut Sarwoto yang dikutip oleh Sujamto memberikan batasan :”Pengawasan adalah kegiatan manager yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki”²².

Oleh karena pengawasan tersebut mempunyai sifat menyeluruh dan luas, maka dalam pelaksanaanya diperlukan prinsip-prinsip pengawasan yang dapat dipatuhi dan dijalankan, adapun prinsip-prinsip pengawasan itu adalah sebagai berikut:

²¹ M.Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hal.18.

²² Sujanto, *Op.Cit*, Hlm.13.

1. Objektif dan menghasilkan data. Artinya pengawasan harus bersifat objektif dan harus dapat menemukan fakta-fakta tentang pelaksanaan pekerjaan dan berbagai faktor yang mempengaruhinya.
2. Berpangkal tolak dari keputusan pimpinan. Artinya untuk dapat mengetahui dan menilai ada tidaknya kesalahan-kesalahan dan penyimpangan, pengawasan harus bertolak pangkal dari keputusan pimpinan yang tercermin dalam:
 - a) Tujuan yang ditetapkan
 - b) Rencana kerja yang telah ditentukan
 - c) Kebijakan dan pedoman kerja yang telah digariskan
 - d) Perintah yang telah diberikan
 - e) Peraturan-peraturan yang telah ditetapkan.
3. Preventif. Artinya bahwa pengawasan tersebut adalah untuk menjamin tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, yang harus efisien dan efektif, maka pengawasan harus bersifat mencegah jangan sampai terjadi kesalahan-kesalahan berkembangnya dan terulangnya kesalahan-kesalahan.
4. Bukan tujuan tetapi sarana. Artinya pengawasan tersebut hendaknya tidak dijadikan tujuan tetapi sarana untuk menjamin dan meningkatkan efisiensi dan efektifitas pencapaian tujuan organisasi.
5. Efisiensi. Artinya pengawasan haruslah dilakukan secara efisien, bukan justru menghambat efisiensi pelaksanaan kerja.

6. Apa yang salah. Artinya pengawasan haruslah dilakukan bukanlah semata-mata mencari siapa yang salah, tetapi apa yang salah, bagaimana timbulnya dan sifat kesalahan itu.
7. Membimbing dan mendidik. Artinya “pengawasan harus bersifat membimbing dan mendidik agar pelaksana dapat meningkatkan kemampuan untuk melakukan tugas-tugas yang ditetapkan.”²³

Pengawasan adalah sebagai suatu proses untuk mengetahui pekerjaan yang telah dilaksanakan kemudian dikoreksi pelaksanaan pekerjaan tersebut agar sesuai dengan yang semestinya atau yang telah ditetapkan.

Pengawasan yang dilakukan adalah bermaksud untuk mendukung kelancaran pelaksanaan kegiatan sehingga dapat terwujud daya guna, hasil guna, dan tepat guna sesuai rencana dan sejalan dengan itu, untuk mencegah secara dini kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan.

Dengan demikian pada prinsipnya pengawasan itu sangat penting dalam pelaksanaan pekerjaan, sehingga pengawasan itu diadakan dengan maksud:

- a. Mengetahui lancar atau tidaknya pekerjaan tersebut sesuai dengan yang telah direncanakan.
- b. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat dengan melihat kelemahan-kelemahan, kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalan dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan baru.
- c. Mengetahui apakah penggunaan fasilitas pendukung kegiatan telah sesuai dengan rencana atau terarah pada pasaran.
- d. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam perencanaan semula.

²³ *Ibid*, hal. 75

- e. Mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan dapatkah diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut sehingga mendapatkan efisiensi yang besar.

Sedangkan tujuan pengawasan akan tercapai apabila hasil-hasil pengawasan maupun memperluas dasar untuk pengambilan keputusan setiap pimpinan. Hasil pengawasan juga dapat digunakan sebagai dasar untuk penyempurnaan rencana kegiatan rutin dan rencana berikutnya.

Selanjutnya pengawasan itu secara langsung juga bertujuan untuk:

1. Menjamin ketepatan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijakan dan peringkat.
2. Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan.
3. Mencegah pemborosan dan penyelewengan.
4. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas jasa yang dihasilkan.
5. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi.

Dari keseluruhan pendapat di atas dapat dilihat adanya persamaan pandangan yakni dalam hal tujuan dilakukannya kegiatan pengawasan, yaitu agar semua pekerja/kegiatan yang diawasi dilaksanakan sesuai dengan rencana. Rencana dalam hal ini adalah suatu tolok ukur apakah suatu pekerjaan/kegiatan sesuai atau tidak. Dan yang menjadi alat ukurnya bukan hanya rencana tetapi juga kebijaksanaan, strategi, keputusan dan program kerja. Pengawasan juga berarti suatu usaha atau kegiatan penilaian terhadap suatu kenyataan yang sebenarnya, mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan apakah sesuai dengan rencana atau tidak.

Berbicara tentang arti pengawasan dalam hukum administrasi negara maka hal ini sangat erat kaitannya dengan peranan aparatur pemerintah sebagai penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan. Tugas umum

aparatur pemerintah dan tugas pembangunan hanya dapat dipisahkan, akan tetapi tidak dapat dibedakan satu samalain. Aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas pemerintahan juga sekaligus melaksanakan tugas pembangunan, demikian juga halnya aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas pembangunan bersamaan juga melaksanakan tugas pemerintahan.

Supaya perencanaan dan program pembangunan di daerah dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan, maka hendaknya diperlukan pengawasan yang lebih efektif di samping dapat mengendalikan proyek-proyek pembangunan yang ada di daerah. Dengan demikian untuk lebih memperjelas arti pengawasan dalamkacamata hukum administrasi negara yang akan dilakukan oleh aparatur pengawasan maka berikut ini penulis akan mengemukakan pendapat guru besar hukum administrasi negara Prayudi Atmosudirdjo menyatakan bahwa :
“Pengawasan adalah proses kegiatan – kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan”²⁴

Berdasarkan kutipan di atas maka dapat difahami bahwa yang menjadi tujuan pengawasan adalah untuk mempermudah mengetahui hasil pelaksanaan pekerjaan dari aparatur pemerintah di daerah sesuai dengan tahap-tahap yang telah ditentukan sebelumnya, dan sekaligus dapat melakukan tindakan perbaikan apabila kelak terjadi penyimpangan dari rencana/program yang telah digariskan. Sejalan dengan itu pemerintah pusat dalam hal melakukan pengawasan di daerah, juga melakukan pelimpahan bidang pengawasan ini kepada setiap Gubernur, dan Bupati/Walikota.

²⁴ *Ibid*, hal.80.

Di samping itu gubernur dengan aparaturnya seharusnya melakukan pengendalian terhadap semua proyek-proyek daerah, inpres dan sebagainya dalam arti untuk mengetahui tahap-tahap kemajuan hasil pelaksanaan pekerjaan untuk dilaporkan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.

2.2.2 Jenis-Jenis Pengawasan

Saiful Anwar menyebutkan bahwa berdasarkan bentuknya pengawasan dapat dibedakan sebagai berikut :

- 1) Pengawasan internal yaitu pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan atau organ yang secara organisatoris/struktural termasuk dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri. Misalnya pengawasan yang dilakukan pejabat atasan terhadap bawahannya sendiri.
- 2) Pengawasan eksternal dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya pengawasan keuangan dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).²⁵

Penyelenggaraan pengawasan dapat dilakukan berdasarkan jenis-jenis pengawasan yaitu :

1. Pengawasan dari segi waktunya
2. Pengawasan dari segi sifatnya.²⁶

Pengawasan ditinjau dari segi waktunya dibagi dalam dua kategori yaitu sebagai berikut:

²⁵ Saiful Anwar, *Op.Cit*, hal.127

²⁶ *Ibid.* hal.128

- a. Pengawasan *a-priori* atau pengawasan preventif yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparaturnya pemerintah yang lebih tinggi terhadap keputusan-keputusan dari aparaturnya yang lebih rendah. Pengawasan dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan administrasi negara atau peraturan lainnya dengan cara pengesahan terhadap ketetapan atau peraturan tersebut. Apabila ketetapan atau peraturan tersebut belum disahkan maka ketetapan atau peraturan tersebut belum mempunyai kekuatan hukum.
- b. Pengawasan *a-posteriori* atau pengawasan represif yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparaturnya pemerintah yang lebih tinggi terhadap keputusan aparaturnya pemerintah yang lebih rendah. Pengawasan dilakukan setelah dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah atau sudah terjadinya tindakan pemerintah. Tindakan dalam pengawasan represif dapat berakibat pencabutan apabila ketetapan pemerintah tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam keadaan yang mendesak tindakan dapat dilakukan dengan cara menanggukkan ketetapan yang telah dikeluarkan sebelum dilakukan pencabutan.²⁷

Pengawasan terhadap aparaturnya pemerintah apabila dilihat dari segi sifat pengawasan itu, terhadap objek yang diawasi dapat dibedakan dalam dua kategori yaitu :

- a. Pengawasan dari segi hukum (*rechtmatigheidstoetsing*) misalnya pengawasan yang dilakukan oleh badan peradilan pada prinsipnya hanya menitik beratka pada segi legalitas. Contoh hakim Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas menilai sah tidaknya suatu ketetapan pemerintah. Selain itu

²⁷ *Ibid.* hal.128

tugas hakim adalah memberikan perlindungan (*law proteciton*) bagi rakyat dalam hubungan hukum yang ada diantara negara/pemerintah dengan warga masyarakat.

- b. Pengawasan dari segi kemanfaatan (*doelmatigheidstoetsing*) yaitu pengawasan teknis administratif intern dalam lingkungan pemerintah sendiri (*builtincontrol*) selain bersifat legalitas juga lebih menitik beratkan pada segi penilaian kemanfaatan dari tindakan yang bersangkutan.²⁸

M. Manullang mengatakan bahwa tujuan utama diadakannya pengawasan adalah “mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan”.²⁹

Sedangkan tujuan pengawasan menurut Sukarno. K adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang digariskan
2. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu dilaksanakan sesuai dengan instruksi serta asas-asas yang telah diinstruksikan.
3. Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan,kelemahan-kelemahan dalam bekerja.
4. Untuk mengetahui segala sesuatu apakah berjalan dengan efisien.
5. Untuk mencari jalan keluar,bila ternyata dijumpai kesulitan-kesulitan,kelemahan-kelemahan atau kegagalan-kegagalan ke arah perbaikan.³⁰

Masalah pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah antar satu instansi dengan instansi lainnya dipengaruhi oleh jenis dan sifat pekerjaan, dalam arti jarak antara unit kerja yang diawasi dengan jumlah tugas/aktivitas hendaknya dapat terkendali. Dan juga faktor-faktor lain yang dapat mempengaruhi seperti faktor objektif, karena hal ini berada di luar pribadi pejabat yang harus melaksanakan pengawasan.

²⁸ *Ibid.* hal.129

²⁹ M.Manullang, *Op-Cit*, hal.173

³⁰ Sukarno K. *Dasar-Dasar Managemen*, Miswar, Jakarta, 1992, hal.105.

Di samping itu terdapat juga faktor subjektif yang bersumber dan berkenaan dengan diri pribadi pejabat yang harus melaksanakan pengawasan, antara lain berkenaan dengan pengalaman kerja, kecakapan, pengetahuan bidang kerja yang diawasi. Singkatnya agar pengawasan berjalan secara efektif, sebaiknya seorang pejabat atasan terlebih dahulu melakukan koordinasi dengan personil bawahan dan hal ini dilakukannya supaya tidak terlalu banyak unit-unit pelaksanaannya.

Jadi mengawasi bukanlah suatu hal yang mudah dilakukan, akan tetapi suatu pekerjaan yang memerlukan kecakapan, ketelitian, kepandaian, pengalaman bahkan harus disertai dengan wibawa yang tinggi, hal ini mengukur tingkat efektivitas kerja dari pada aparatur pemerintah dan tingkat efesiensinya dalam penggunaan metode serta alat-alat tertentu dalam mencapai tujuan.

Pengawasan dapat diklasifikasikan atas beberapa jenis, dengan tinjauan dari beberapa segi. Antara lain:

1. Pengawasan ditinjau dari segi cara pelaksanaannya dibedakan atas:

- a. Pengawasan Langsung

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara mendatangi atau melakukan pemeriksaan di tempat terhadap objek yang diawasi. Pemeriksaan setempat ini dapat berupa pemeriksaan administratif atau pemeriksaan fisik di lapangan.

Kegiatan secara langsung melihat pelaksanaan kegiatan ini bukan saja dilakukan oleh perangkat pengawas akan tetapi perlu lagi dilakukan oleh pimpinan yang bertanggung jawab atas pekerjaan tersebut.

Dengan demikian dapat melihat bagaimana pekerjaan itu dilaksanakan dan bila dianggap perlu dapat memberikan petunjuk-petunjuk dan instruksi maupun keputusan-keputusan yang secara langsung menyangkut dan mempengaruhi jalannya pekerjaan.

b. Pengawasan tidak langsung

Pengawasan tidak langsung adalah kebalikan dari pengawasan langsung, yang dilakukan tanpa mendatangi tempat pelaksanaan pekerjaan atau objek yang diawasi. Pengawasan ini dilakukan dengan mempelajari dan menganalisa dokumen yang menyangkut objek yang diawasi yang disampaikan oleh pelaksana atau pun sumber lain. Dokumen-dokumen tersebut bisa berupa:

1. Laporan pelaksanaan pekerjaan, baik laporan berkala maupun laporan insidentil.
2. Laporan hasil pemeriksaan yang diperoleh dari perangkat pengawas lainnya.
3. Surat pengaduan dari masyarakat.
4. Berita atau artikel dari media massa.
5. Dokumen-dokumen lainnya.
6. Disamping melalui laporan tertulis tersebut pengawasan ini juga dapat dilakukan dengan mempergunakan bahan yang berupa laporan lisan.

2. Pengawasan ditinjau dari segi hubungan antara subjek pengawasan dan objek yang diawasi.

Ditinjau dari segi pengawasan yang dilakukan oleh subjek pengawas, pengawasan ini masih dibagi atas beberapa bagian antara lain:

a. Pengawasan intern.

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Artinya bahwa subjek pengawas yaitu pengawas berasal dari dalam susunan organisasi objek yang diawasi. Pada dasarnya

pengawasan ini harus dilakukan oleh setiap pimpinan akan tetapi dapat saja dibantu oleh setiap pimpinan unit sesuai dengan tugas masing-masing.

b. Pengawasan ekstern.

Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi sendiri, artinya bahan subjek pengawas berasal dari luar susunan organisasi yang diawasi dan mempunyai sistim tanggung jawab tersendiri.

c. Pengawasan dilihat dari segi kewenangan.

Pengawasan jenis ini juga terbagi atas beberapa bagian yaitu:

1. Pengawasan formal

Pengawasan formal adalah pengawasan yang dilakukan oleh instansi/pejabat yang berwenang (resmi), baik yang bersifat intern maupun ekstern. Pengawasan jenis ini hanya dapat dilakukan oleh instansi pemerintah.

2. Pengawasan informal

Pengawasan informal adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat baik langsung maupun tidak langsung. Pengawasan ini sering juga disebut sosial kontrol (social control) misalnya pengawasan melalui surat pengaduan masyarakat melalui berita atau artikel di media massa.

3. Pengawasan ditinjau dari segi waktu pelaksanaan pekerjaan.

Pengawasan yang melihat dari segi pelaksanaan pekerjaan masih dibagi atas beberapa bahagian yaitu:

a. Pengawasan Preventif

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum pekerjaan mulai dilaksanakan, misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber lainnya.

b. Pengawasan Represif

Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan atau kegiatan tersebut dilaksanakan, hal ini kita ketahui melalui audit dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan pekerjaan di tempat dan meminta laporan pelaksanaan kegiatan.

Mengingat keterbatasan kemampuan seorang pimpinan untuk mengadakan pengawasan terhadap bawahannya, maka perlu diperhitungkan secara rasional dalam menentukan jumlah unit kerja atau orang yang akan diawasi oleh seorang pejabat pimpinan, hal ini dilakukan untuk menciptakan momentum guna meningkatkan usaha penertiban aparatur. Di samping itu perlu pula dikembangkan sistem pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan di berbagai bidang dan sektor yang ada di daerah yang lebih konsisten dengan sistem pengawasan yang dikembangkan.

Sebagai langkah awal dari pada pengawasan tersebut pelaksanaannya harus dilakukan dengan penuh dedikasi dan tanggung jawab. Karena dengan pengawasan yang terarah berarti hal tersebut dapat digunakan sebagai bahan penilaian unit kerja aparatur pemerintah. Dengan demikian maka tujuan

pengawasan dimaksud dapat meningkatkan pembinaan, penyempurnaan, penertiban aparatur pemerintah.

2.2.3 Sistem dan Proses Pengawasan

Usaha yang sangat penting dilaksanakan/dilakukan dalam melaksanakan sistem yang lebih efektif, efisien adalah dengan kerja keras, kreatif, bertanggung jawab disertai dengan dedikasi penuh. Jadi agar tercipta apa yang diharapkan maka sistem pengawasan yang harus dilakukan. Dalam pelaksanaannya perlu diadakan koordinasi yang lebih mantap antara instansi vertikal yang terkait karena berbagai proyek pemerintah yang ada di daerah juga dilakukan oleh instansi/lembaga-lembaga pemerintah non departemen.

Kesemuanya harus disesuaikan/diserasikan secara terpadu dan sinkron agar pelaksanaan tersebut tidak terjadi tumpang tindih, duplikasi dan kemacetan-kemacetan. Selanjutnya sistem pengawasan yang akan dilakukan tersebut harus terkoordinasi dengan baik, sesuai dengan tata aturan yang telah dikeluarkan oleh instansi tingkat atasnya, serta memperhatikan pula kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah dikeluarkan oleh instansi terkait.

Dalam proses pengawasan secara umum menurut M.Manullang terdiri dari tiga fase, yaitu:

- a. Menetapkan alat pengukur/standard
- b. Mengadakan penilaian
- c. Mengadakan perbaikan³¹

³¹ M.Manullang. *Op-Cit*, hal.183

Bila seorang hendak mengukur jarak/menilai suatu pekerjaan, hal ini baru dapat dilakukan bila terdapat alatpengukur atau penilainya. Alat pengukur atau penilai tadi harus ditetapkan terlebih dahulu, demikian juga halnya dalam pengawasan. Dalam pelaksanaan pengawasan alat pengukur atau penilainya adalah merupakan standard, yaitu dapat berupa rencana, program kerja,atau peraturan perundang-undangan yang berlaku, hal ini adalah merupakan fase pertama dari pengawasan.

Pada fase kedua mengadakan proses penilaian. Penilaian ini berarti membandingkan hasil suatu pekerjaan atau kegiatan dengan alat pengukur tadi. Dalam fase inilah akan terlihat apakah suatu pekerjaan atau kegiatan sesuai dengan rencana, kebijakan atau peraturan perundang-undangan atau tidak.

Pada fase ketiga adalah mengadakan tindakan perbaikan. Tindakan perbaikan ini merupakan konsekwensi dari tahap kedua. Maksudnya apabila pada fase kedua ditemukan ketidak-sesuaian antara rencana, kebijaksanaan atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dengan kenyataan dari suatu hasil pekerjaan atau kegiatan, atau dengan kata lain berdasarkan penilaian pada fasekedua ditemukan penyimpangan atau penyelewengan. Tindakan perbaikan tersebut menurut M. Manullang diartikan sebagai tindakan yang diambil untuk menyesuaikan hasil suatu pekerjaan yang menyimpang agar sesuai dengan standard atau rencana yang telah ditentukan sebelumnya.³²

Berdasarkan hal tersebut di atas dapat dipahami bahwa tindakan perbaikan ini adalah konsekwensi dari hasil pengawasan, yaitu setelah diadakan penilaian ditemukan adanya penyimpangan. Oleh karena itu tindakan perbaikan yang

³² *Ibid.* hal.188

dimaksudkan di atas adalah sama dengan tindak lanjut pengawasan dalam arti yang lebih luas. Dikatakan demikian karena tindak lanjut pengawasan di samping mengadakan tindakan perbaikan juga memberikan sanksi kepada subjek yang melakukan penyimpangan.