

2. 1 Perizinan

2. 1. 1 Pengertian Izin

Izin menurut definisi yaitu perkenan atau pernyataan mengabulkan. Izin secara khusus adalah suatu persetujuan penguasa untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan, sedangkan secara garis besar perizinan adalah prosedur atau tata cara yang mengatur hubungan masyarakat dengan negara dalam hal adanya masyarakat yang memohon izin.

Prinsip izin terkait dalam hukum publik oleh karena berkaitan dengan perundang-undangan pengecualiannya apabila ada aspek perdata yang berupa persetujuan seperti halnya dalam pemberian izin khusus. Izin merupakan perbuatan Hukum Administrasi Negara bersegi satu yang diaplikasikan dalam peraturan berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ketentuan perundang-undangan.

Menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan (izin dalam arti sempit) berdasarkan apa yang dikatakan oleh Spelt dan ten Berge, dalam izin dapat dipahami bahwa suatu pihak tidak dapat melakukan sesuatu kecuali diizinkan, artinya kemungkinan untuk seseorang atau suatu pihak tertutup kecuali diizinkan oleh pemerintah. Dengan demikian, pemerintah mengikatkan perannya dalam kegiatan yang dilakukan oleh orang atau pihak yang bersangkutan.

Izin menurut Bagir Manan, yaitu merupakan persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menguraikan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang. Izin khusus yaitu persetujuan terlihat adanya kombinasi antara hukum publik dengan hukum privat, dengan kata lain izin khusus adalah penyimpangan dari sesuatu yang dilarang.

2. 1. 2 Sifat Izin

Pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat/badan tata usaha negara yang berwenang, yang isi substansinya mempunyai sifat sebagai berikut:

a. izin bersifat bebas

Izin bersifat bebas adalah izin sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.

b. izin bersifat terikat

Izin bersifat terikat adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terikat pada aturan dan hukum tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauhmana peraturan perundang-undangan mengaturnya. Izin yang bersifat terikat antara lain, yaitu IMB, izin HO, izin usaha industri dan lain-lain.

Perbedaan antara izin yang bersifat bebas dan terikat adalah penting dalam hal apakah izin dapat ditarik kembali atau dicabut atau tidak. Pada dasarnya izin yang merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang bebas dapat ditarik kembali atau dicabut, hal ini karena tidak ada persyaratan yang bersifat mengikat bahwa izin tidak dapat ditarik kembali atau dicabut (Adrian Sutedi, 2008: 174). Pada izin yang bersifat terikat, pembuat undang-undang memformulasikan syarat-syarat

izin dapat diberikan dan izin dapat ditarik kembali atau dicabut. Hal yang penting dalam pembedaan di atas adalah dalam hal menentukan kadar luasnya dasar pengujian oleh hakim tata usaha negara apabila izin tersebut sebagai Keputusan Tata Usaha Negara apabila digugat.

c. Izin yang bersifat menguntungkan

Izin yang bersifat menguntungkan merupakan izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan bagi yang bersangkutan. Izin yang bersifat menguntungkan isi nyata keputusan yang memberikan anugerah kepada yang bersangkutan (Adrian Sutedi, 2008: 175), dalam arti yang bersangkutan diberikan hak-hak tertentu atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut. Izin yang bersifat menguntungkan, antara lain SIM, SIUP, SITU dan lain-lain.

d. Izin yang bersifat memberatkan

Izin yang bersifat memberatkan merupakan izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan kepadanya (Adrian Sutedi, 2008: 175). Di samping itu, izin yang bersifat memberatkan juga merupakan izin yang memberi beban kepada orang lain atau masyarakat sekitarnya. Izin yang bersifat memberatkan, antara lain pemberian izin kepada perusahaan tertentu.

2. 1. 3 Asas-Asas Umum Prosedur Penerbitan Izin

Asas-asas umum dalam prosedur penerbitan izin terdiri dari permohonan izin dan acara persiapan. Pengajuan permohonan merupakan acara permulaan dari acara perizinan, permohonan ialah permintaan dari yang berkepentingan akan suatu keputusan. Permohonan harus datang dari pihak yang langsung dengan keputusan. Bila permohonan diajukan oleh pihak lain maka bukan merupakan keputusan tata usaha negara dan permohonan harus ditolak. Jika dari sudut kepastian

hukum dan sehubungan dengan penentuan jangka waktu bagi keputusan atas permohonan, pada prinsipnya permohonan perlu diajukan secara tertulis kecuali ditentukan lain oleh undang-undang.

Perihal penerbitan izin harus diperhatikan juga adalah mengenai persiapan yang teliti terhadap suatu keputusan sebelum diterbitkan. Asas ketelitian dalam hukum administrasi negara mempunyai peran yang penting. Persiapan yang teliti suatu keputusan, termasuk di dalamnya adalah musyawarah dengan yang berkepentingan. Dari segi perlindungan hukum mendengar yang berkepentingan adalah penting. Musyawarah yang berkepentingan terutama berfungsi jika dapat menunjang penetapan fakta yang benar.

2. 1. 4 Izin Sebagai Bentuk Ketetapan

Dalam negara hukum modern tugas dan kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan, tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum. Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai pada saat ini masih tetap dipertahankan. Dalam rangka melaksanakan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret, yaitu dalam bentuk ketetapan. Sesuai dengan sifatnya, individual dan konkret, ketetapan ini merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan (Philipus M. Hadjon, 1998: 125). Salah satu wujud dari ketetapan ini adalah izin.

Berdasarkan jenis-jenis ketetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dari ketetapan itu atau ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang

sebelumnya tidak diperbolehkan (C.J.N. Verstedden dalam Adrian Sutedi, 2008: 184). Dengan demikian, izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret. Sebagai ketetapan, izin itu dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya.

2. 1. 5 Tujuan Perizinan

Melalui izin, pemerintah terlibat dalam kegiatan warganegara. Dalam hal ini, pemerintah mengarahkan warganya melalui instrumen yuridis berupa izin. Kadangkala kebijakan pemerintah untuk terlibat dalam kegiatan masyarakat, bahkan tidak berhenti pada satu tahap, melainkan melalui serangkaian kebijakan, setelah izin diproses, masih dilakukan pengawasan, pemegang izin diwajibkan menyampaikan laporan secara berkala dan sebagainya. Pemerintah melakukan pengendalian terhadap kegiatan masyarakat dengan melakukan instrumen perizinan. Izin dapat dimaksudkan untuk mencapai berbagai tujuan tertentu. Menurut Spelt dan ten Berge, motif-motif untuk menggunakan sistem izin dapat berupa keinginan mengarahkan (mengendalikan atau *sturen*) aktivitas-aktivitas tertentu, hendak membagi benda-benda yang sedikit, dan mengarahkan dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas. Secara lengkap tujuan dari izin adalah sebagai berikut:

- a. Mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu;
- b. Mencegah bahaya terhadap lingkungan;
- c. Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu;
- d. Membagi benda-benda yang sedikit;
- e. Menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas lainnya.

Menurut Spelt dan ten Berge, pada umumnya sistem ini terdiri atas larangan, persetujuan yang merupakan dasar perkecualian (izin) dan ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin, yaitu sebagai berikut:

- a. Larangan;
- b. Persetujuan yang merupakan dasar pengecualian (izin); dan
- c. Ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin.

2. 1. 6 Waktu Penyelesaian dan Biaya Perizinan

Waktu penyelesaian izin harus ditentukan oleh instansi yang bersangkutan. Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan. Dimensi waktu selalu melekat pada proses perizinan karena adanya tata cara yang harus ditempuh seseorang dalam mengurus izin tersebut, dengan demikian regulasi dan deregulasi harus memenuhi kriteria berikut (Adrian Sutedi, 2008: 187):

- a. disebutkan dengan jelas;
- b. waktu yang ditetapkan sesingkat mungkin; dan
- c. diinformasikan secara luas bersama-sama dengan prosedur dan persyaratan.

Biaya atau tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian izin.

Penetapan besaran biaya pelayanan perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Rincian biaya harus jelas untuk setiap perizinan, khususnya yang memerlukan tindakan seperti penelitian, pemeriksaan, pengukuran dan pengajuan;
- b. Ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan atau dan memperhatikan prosedur sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan (Adrian Sutedi, 2008: 187).

Pembiayaan menjadi hal yang mendasar dari pengurusan perizinan. Namun perizinan sebagai bagian dari kebijakan pemerintah untuk mengatur aktivitas masyarakat sudah seharusnya memenuhi sifat-sifat sebagai pelayanan publik. Dengan demikian, meskipun terdapat pembiayaan, sesungguhnya bukan untuk alat *budgetaire* negara. Oleh karena itu, biaya perizinan harus memenuhi syarat-syarat (Adrian Sutedi, 2008: 188) sebagai berikut:

- a. disebutkan dengan jelas;
- b. mengikuti standar nasional;
- c. tidak ada pengenaan biaya lebih dari sekali untuk setiap obyek (syarat) tertentu;
- d. perhitungan didasarkan pada tingkat *real cost* (biaya yang sebenarnya); dan
- e. besarnya biaya diinformasikan secara luas.

2. 2 Izin Pembangunan Menara Telekomunikasi

Dasar Hukum Izin Pembangunan Menara Telekomunikasi adalah Peraturan Bersama Mendagri, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Komunikasi dan Informatika dan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 18 Tahun 2009 Nomor 07/PRT/M/2009 dan Nomor 19/PER/M.KOMINFO/03/2009 tentang Pedoman dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi. Menara komunikasi merupakan salah satu infrastruktur pendukung yang utama dalam menyelenggarakan telekomunikasi yang vital dan memerlukan ketersediaan lahan, bangunan dan ruang udara harus memperhatikan efisiensi, keamanan lingkungan dan estetika lingkungan. Izin Pembangunan Menara Telekomunikasi diberikan kepada perorangan atau badan hukum yang menyelenggarakan:

1. Penyelenggara telekomunikasi; dan
2. Penyedia menara dan kontraktor menara.

Persyaratan Izin Pembangunan Menara Telekomunikasi, yaitu sebagai berikut:

- a. Surat Permohonan;

- b. Izin Pemanfaatan tata ruang;
- c. Foto copy KTP Pemohon/penanggungjawab;
- d. Rekomendasi dari Lanud;
- e. Izin Mendirikan bangunan;
- f. Izin Gangguan (HO);
- g. Surat keterangan penguasaan tanah atau sertifikat atau surat sewa tanah dan akta jual beli;
- h. Denah lokasi atau gambar situasi bangun tempat usaha;
- i. Persetujuan tetangga atau lingkungan beserta foto copy KTP (legalisir);
- j. Rekomendasi dari Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika Kabupaten Lampung Timur;
- k. Melampirkan Informasi tentang menara yang meliputi:
 - a) Struktur menara;
 - b) Rangka struktur menara;
 - c) Pondasi menara
 - d) Ketinggian menara;
 - e) Tempat/*space* penempatan antena dan perangkat telekomunikasi untuk penggunaan bersama.

Sesuai ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Timur Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengendalian Menara Telekomunikasi menyatakan menara atau menara telekomunikasi dapat beroperasi setelah mengantongi izin operasional dari Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu (KPPT) berdasarkan rekomendasi dari Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informasi (Dishubkominfo) Kabupaten Lampung Timur.

2. 3 Komunikasi dan Telekomunikasi

2. 3. 1 Pengertian Komunikasi

Komunikasi berasal dari bahasa latin yaitu *communis* yang artinya sama. Sehingga komunikasi berarti saling berusaha mengadakan suatu kesamaan (*commonness*) dengan orang lain. Hal ini berarti bahwa kita sedang berusaha memberikan informasi atau pendapat kepada orang lain. Oleh karena itu, dalam proses komunikasi diperlukan tiga komponen:

- a. Pengirim (komunikator) sebagai sumber;
- b. Pesan (informasi); dan

- c. Penerima (komunikasi) sebagai sasaran.

2. 3. 2 Pengertian Telekomunikasi

Telekomunikasi adalah sejenis komunikasi elektronik yang menggunakan perangkat-perangkat telekomunikasi. Telekomunikasi berasal dari kata *tele*, yang artinya jauh dan komunikasi adalah penyampaian informasi atau hubungan antara satu simpul dengan simpul yang lainnya. Telekomunikasi adalah penyampaian informasi atau hubungan antara satu simpul dengan simpul yang lainnya yang berjarak jauh, sehingga definisi sesungguhnya dari telekomunikasi adalah penyampaian informasi atau hubungan antara satu simpul dengan simpul yang lainnya dengan menggunakan bantuan peralatan khusus, contohnya telepon, televisi dan lain sebagainya.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi mengemukakan definisi atau pengertian telekomunikasi, bahwa telekomunikasi adalah setiap pemancaran, pengiriman atau penerimaan tiap jenis tanda gambar, suara dan informasi dalam bentuk apapun melalui sistem kawat, optik, radio atau sistem elektromagnetis lainnya, sedangkan alat telekomunikasi adalah setiap alat perlengkapan yang digunakan dalam bertelekomunikasi.

Terlihat di sini bahwa hubungan itu tidak harus jauh (meskipun ada perkataan *tele*) dekat pun bisa. Tidak harus berupa peralatan khusus (listrik) lainnya pun bisa contohnya asap, bendera, genderang dan lain sebagainya. Selain itu, harus pula dapat dibedakan antara telekomunikasi dengan komunikasi walaupun keduanya saling berhubungan. Masalah-masalah yang timbul pada telekomunikasi yaitu:

- a. Masalah terminal;
- b. Masalah transmisi;

- c. Bagaimana menyambungkan terminal-terminal tersebut dan bagaimana mengontrol atau mengendalikan penyambungan dari terminal-terminal tersebut.

Di dalam telekomunikasi terlebih dahulu harus mengenal prinsip dasar dari telekomunikasi. Prinsip ini yaitu mengenai dua buah terminal yang dihubungkan oleh saluran transmisi.

2. 3. 3 Sistem Telekomunikasi

Sistem telekomunikasi terdiri dari perangkat keras dan perangkat lunak yang memancarkan informasi dari satu tempat ke tempat lain. Sistem ini dapat memancarkan teks, data, grafik, suara, dokumen, atau video. Komponen utama suatu sistem telekomunikasi meliputi hal-hal berikut:

- a. Perangkat keras semua jenis komputer (*Desktop, Server, Mainframe*) dan pengolah komunikasi (*modems* atau komputer kecil yang digunakan untuk komunikasi).
- b. Media komunikasi media fisik, dimana sinyal elektronik dialirkan, termasuk media tanpa kawat (digunakan dengan *cell phone* dan satelit).
- c. Jaringan komunikasi jalur antar komputer dan alat komunikasi perangkat lunak komunikasi perangkat lunak yang mengendalikan sistem telekomunikasi dan keseluruhan proses transmisi.
- d. Penyedia komunikasi data suatu perusahaan yang menyediakan jasa atau layanan komunikasi data.
- e. Protokol komunikasi aturan untuk mengirimkan informasi pada sistem aplikasi komunikasi pertukaran data secara elektronik, *teleconferencing, videconferencing, e-mail*, reproduksi, dan perpindahan data secara elektronik. Untuk memancarkan dan menerima informasi, suatu sistem telekomunikasi harus melaksanakan sejumlah fungsi terpisah yang transparan kepada pengguna.

2. 3. 4 Jaringan Telekomunikasi

Jaringan telekomunikasi adalah rangkaian perangkat telekomunikasi dan kelengkapannya yang digunakan dalam bertelekomunikasi. Penyelenggaraan jaringan telekomunikasi adalah kegiatan penyediaan dan atau pelayanan jaringan telekomunikasi yang memungkinkan terselenggaranya kegiatan telekomunikasi.

Penyelenggaraan telekomunikasi harus dilaksanakan oleh penyelenggara telekomunikasi. Penyelenggaraan telekomunikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi meliputi:

- a. penyelenggaraan jaringan telekomunikasi;
- b. penyelenggaraan jasa telekomunikasi;
- c. penyelenggaraan telekomunikasi khusus.

Penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggaraan jasa telekomunikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a dan huruf b dapat dilakukan oleh badan hukum yang didirikan untuk maksud tersebut berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:

- a. Badan Usaha Milik Negara (BUMN);
- b. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD);
- c. Badan Usaha Swasta; atau
- d. Koperasi.

Penyelenggaraan telekomunikasi khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c dapat dilakukan oleh:

- a. perseorangan;

- b. instansi pemerintah; atau
- c. badan hukum selain penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau
- d. penyelenggara jasa telekomunikasi.

Dalam penyelenggaraan jaringan telekomunikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a, penyelenggara jaringan telekomunikasi wajib membangun dan/atau menyediakan jaringan telekomunikasi. Penyelenggara jaringan telekomunikasi dalam membangun jaringan telekomunikasi wajib memenuhi ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Penyelenggara jaringan telekomunikasi dalam membangun dan/atau menyediakan jaringan telekomunikasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib mengikuti ketentuan teknis dalam Rencana Dasar Teknis. Ketentuan mengenai Rencana Dasar Teknis sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) diatur dengan Keputusan Menteri.

2. 3. 5 Penyelenggara Jaringan Telekomunikasi

Penyelenggara jaringan telekomunikasi wajib menjamin terselenggaranya telekomunikasi melalui jaringan yang diselenggarakannya. Penyelenggara jaringan telekomunikasi dapat menyelenggarakan jasa telekomunikasi melalui jaringan yang dimiliki dan disediakan. Penyelenggaraan jasa telekomunikasi harus merupakan kegiatan usaha yang terpisah dari penyelenggaraan jaringan yang sudah ada. Untuk menyelenggarakan jasa telekomunikasi penyelenggara jaringan telekomunikasi wajib mendapatkan izin penyelenggaraan jasa telekomunikasi dari menteri.

2. 3. 6 Hak dan Kewajiban Penyelenggara Jasa Telekomunikasi

Dalam Rangka pembangunan, pengoperasian, dan atau pemeliharaan jaringan telekomunikasi, berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi pihak penyelenggara jaringan telekomunikasi mempunyai hak dan kewajiban sebagai berikut:

- a. Penyelenggara telekomunikasi dapat memanfaatkan atau melintasi tanah negara dan atau bangunan yang dimiliki atau dikuasai pemerintah.
- b. Pembangunan, pengoperasian, dan atau pemeliharaan jaringan telekomunikasi dilaksanakan setelah mendapatkan persetujuan dari instansi pemerintah yang bertanggung jawab dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Atas kesalahan dan atau kelalaian penyelenggara telekomunikasi yang menimbulkan kerugian, maka pihak-pihak yang dirugikan berhak mengajukan tuntutan ganti rugi kepada penyelenggara telekomunikasi.
- d. Setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi wajib memberikan kontribusi dalam pelayanan universal.

Penyelenggara jaringan telekomunikasi wajib menyediakan pelayanan telekomunikasi berdasarkan prinsip:

- a. Peningkatan efisiensi dalam penyelenggaraan telekomunikasi; dan
- b. Pemenuhan standar pelayanan serta standar penyediaan sarana dan prasarana.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi, untuk menyelenggarakan jaringan telekomunikasi, pemohon wajib mengajukan permohonan izin secara tertulis kepada Menteri. Dalam Pasal 57 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi, dalam mengajukan permohonan izin pemohon wajib memenuhi persyaratan:

- a. Berbentuk badan hukum Indonesia yang bergerak dalam bidang telekomunikasi;

- b. Mempunyai kemampuan sumber dana dan sumber daya manusia di bidang telekomunikasi.

Sedangkan tata cara pengajuan izin diatur dengan keputusan menteri. Pemberian izin untuk penyelenggara jaringan telekomunikasi dilakukan melalui evaluasi atau seleksi. Persyaratan permohonan izin terdiri atas:

- a. Profil perusahaan;
- b. Rencana pembangunan jaringan atau jasa;
- c. Rencana usaha.

2. 4 Pengawasan

2. 4. 1 Pengertian Pengawasan

Pengawasan merupakan suatu kegiatan yang sangat penting agar pekerjaan maupun tugas yang dibebankan kepada aparat pelaksana terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan (Nurmayani, 2009: 81). Hal ini sesuai dengan pendapat dari Sondang P. Siagian yang menyatakan pengawasan adalah suatu proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya (Sondang P. Siagian, 1980: 135).

Menurut Sujamto, 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 (Sujamto, 1983: 17). Pengertian pengawasan tersebut menekankan pada suatu proses pengawasan yang berjalan secara sistematis sesuai dengan tahap-tahap yang telah ditentukan. Hal ini sesuai dengan pendapat dari Soekarno K. yang menyatakan bahwa

pengawasan adalah proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana (dalam Nurmayani, 2009: 82). Hal ini dipertegas kembali oleh T. Hani Handoko yang menyatakan bahwa pengawasan adalah proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen tercapai (T. Hani Handoko, 1984: 354).

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut di atas, penulis sepaham dengan pengertian pengawasan yang diungkapkan oleh Sondang P. Siagian karena pengawasan merupakan hal penting dalam menjalankan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

2. 4. 2 Fungsi dan Tujuan Pengawasan

Fungsi pengawasan adalah suatu kegiatan yang dijalankan oleh pimpinan ataupun suatu badan dalam mengamati, membandingkan tugas atau pekerjaan yang dibebankan kepada aparat pelaksana dengan standar yang telah ditetapkan guna mempertebal rasa tanggung jawab untuk mencegah penyimpangan dan memperbaiki kesalahan dalam pelaksanaan pekerjaan (Nurmayani, 2009: 82).

Hakekatnya setiap kebijaksanaan yang dilakukan oleh pimpinan suatu badan mempunyai fungsi tertentu yang diharapkan dapat terlaksana, sejalan dengan tujuan kebijaksanaan tersebut. Demikian pula halnya dengan pelaksanaan pengawasan pada suatu lingkungan kerja atau suatu organisasi tertentu. Pengawasan yang dilaksanakan mempunyai fungsi sesuai dengan tujuannya. Mengenai hal ini, Soerwarno Handayanigrat menyatakan 4 (empat) hal yang terkait dengan fungsi pengawasan, yaitu:

- a. Mempertebal rasa tanggung jawab terhadap pejabat yang disertai tugas dan wewenang dalam melaksanakan pekerjaannya;
- b. Mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan;
- c. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, kelalaian, dan kelemahan agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan;
- d. Untuk memperbaiki kesalahan dan penyelewengan agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan-hambatan dan pemborosan (dalam Nurmayani, 2009: 82).

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 sebagai berikut:

- 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 sasaran;
- d. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam perencanaan semula;
- e. Mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan dapatkah diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut sehingga mendapatkan efisiensi yang besar.

Menurut Sujamto, pengawasan diadakan dengan tujuan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas dan pekerjaan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak (Sujamto, 1986: 115). Suatu pengawasan yang dilakukan oleh suatu pimpinan dari suatu

lingkungan kerja tertentu mempunyai tujuan yang diharapkan tercapai. Soekarno K. mengungkapkan beberapa hal pokok mengenai tujuan pengawasan, yaitu:

- a. Untuk mengetahui apakah pelaksanaan telah sesuai dengan rencana;
- b. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu yang dilaksanakan sesuai dengan instruksi-instruksi dan asas-asas yang telah ditetapkan;
- c. Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan yang mungkin timbul dalam pelaksanaan pekerjaan;
- d. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan secara efisien;
- e. Untuk mengetahui jalan keluar, jika ternyata dijumpai kesulitan-kesulitan dan kelemahan-kelemahan ke arah perbaikan (Soekarno, 1989: 146).

2. 4. 3 Macam-Macam atau Jenis Pengawasan

Pengawasan dapat diklasifikasikan atas beberapa jenis apabila ditinjau dari beberapa segi, antara lain:

1. Pengawasan ditinjau dari segi cara pelaksanaannya

Pengawasan apabila ditinjau dari segi cara pelaksanaannya dibedakan atas pengawasan langsung dan Pengawasan tidak langsung. Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara mendatangi atau melakukan pemeriksaan di tempat terhadap obyek 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.

Pengawasan tidak langsung adalah kebalikan dari pengawasan langsung, yang dilakukan tanpa mendatangi tempat pelaksanaan pekerjaan atau obyek yang diawasi. Pengawasan ini dilakukan dengan mempelajari dan menganalisa dokumen yang menyangkut obyek yang diawasi yang

disampaikan oleh pelaksana atau pun sumber lain. Pengawasan tidak langsung selain dilakukan melalui laporan tertulis tersebut di atas, juga dapat dilakukan dengan mempergunakan bahan yang berupa laporan lisan.

2. Pengawasan ditinjau dari segi hubungan antara subyek pengawasan dan obyek yang diawasi.

Pengawasan apabila ditinjau dari segi hubungan antara subyek pengawasan dan obyek yang diawasi dibagi atas pengawasan intern dan pengawasan ekstern. Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Artinya bahwa subyek pengawas yaitu pengawas berasal dari dalam susunan organisasi obyek 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. Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi sendiri, artinya bahan subyek pengawasan berasal dari luar susunan organisasi yang diawasi dan mempunyai sistem tanggung jawab tersendiri.

3. Pengawasan ditinjau dari segi waktu pelaksanaan pekerjaan

Pengawasan yang ditinjau dari segi waktu pelaksanaan pekerjaan dibagi atas pengawasan preventif dan pengawasan represif. 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. Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan atau kegiatan tersebut dilaksanakan, hal ini diketahui melalui audit dengan pemerikasaan terhadap pelaksanaan pekerjaan di tempat dan meminta laporan pelaksanaan kegiatan.

