

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PREPOSISI

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Pemerintahan/pemerintah

Menurut Surbakti menyatakan istilah pemerintah dan pemerintahan berbeda makna, Pemerintahan menyangkut tugas dan kewenangan, sedangkan pemerintah merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan negara. (Surbakti, 1992:168).

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa secara sederhana Pemerintah ialah sebuah lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsinya sedangkan pemerintahan merupakan pelaksanaan dari tugas dan fungsi yang dimiliki Pemerintah tersebut.

Sedangkan menurut Bagir Manan definisi pemerintahan dan pemerintah ialah sebagai berikut:

“Pemerintahan adalah sebagai alat kelengkapan negara dapat diartikan secara luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas mencakup semua alat kelengkapan negara, yang terjadi dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudisial atau alat-alat kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan Pemerintah juga dapat diartikan dalam arti sempit yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksanaan eksekutif atau secara lebih penting, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara”. (Manan, 2001:101)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa Pemerintahan merupakan keseluruhan dari alat-alat negara (eksekutif, legistaf dan yudisial) yang menjalankan tugas dan fungsinya atas nama negara.

2.1.1.1 *Trias Politica* di Indonesia

Trias politika merupakan teori yang menerapkan pembagian kekuasaan pemerintah negara menjadi tiga jenis kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, serta kekuasaan yudikatif. Trias Politika pertama kali dikemukakan oleh Montesquieu, seorang pemikir politik asal Prancis. Saat ini, penerapan Trias Politika dilakukan di banyak negara, termasuk Indonesia. Montesquieu mengemukakan teori Trias Politika yang membagi kekuasaan pemerintahan menjadi tiga jenis. Teori ini kemudian banyak diadopsi pada diskusi-diskusi mengenai pemerintahan dan diterapkan pada banyak konstitusi di seluruh dunia. Tiga jenis kekuasaan pada teori *Trias Politica* meliputi kekuasaan eksekutif (pelaksana undang-undang), kekuasaan legislatif (pembuat undang-undang), dan kekuasaan yudikatif atau kekuasaan kehakiman (pengawas pelaksanaan undang-undang).

Dalam pelaksanaannya untuk menjalankan sistem pemerintahan, Indonesia menerapkan sistem demokrasi. Sistem demokrasi digunakan di Indonesia karena demokrasi memberikan penyeteraan terhadap warga negara dalam pengambilan keputusan yang dapat mengubah hidup mereka. Demokrasi memberikan izin kepada warga negara nya berpartisipasi langsung maupun melalui perwakilan dalam perumusan, pengembangan, dan pembuatan hukum.

Demokrasi melingkupi sosial dan budaya serta kondisi ekonomi yang memungkinkan kebebasan politik secara bebas dan setara tanpa dibeda bedakan. Demokrasi juga mengandung makna penghargaan harkat dan martabat manusia,

maka dari itu masyarakat dalam hidup didalam lingkup suatu negara memiliki kebebasan dalam berserikat dan berkumpul yang dilindungi oleh konstitusi.

Legislatif yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Eksekutif terdiri dari Presiden, Wakil Presiden, Menteri, dan Pemerintah Daerah. Serta yudikatif yang terdiri dari Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY). Pembagian ini juga terjelaskan dalam Bab III, VII, dan IX pada Undang – Undang Dasar 1945 yang menerangkan tentang kekuasaan legislatif yang dijalankan DPR, kekuasaan eksekutif dijalankan oleh presiden dibantu Menteri-menteri, serta kekuasaan yudikatif dijalankan oleh MA dan Lembaga kehakiman lainnya.

2.1.1.2 Lembaga Yudikatif

Lembaga yudikatif adalah lembaga kekuasaan kehakiman yang memegang penuh kekuasaan untuk menyeleggarakan peradilan, tidak terkecuali di Indonesia. Perjalanan lembaga peradilan di Indonesia memang telah melalui perjalanan panjang hingga saat ini.

Lembaga yudikatif yang sebelum amandeman Undang – Undang Dasar 1945 hanya dilakukan oleh Mahkamah Agung dan lembaga peradilan yng berada dibawahnya, kini telah mengalami banyak perubahan yang cukup besar. Perubahan itu didapati pasca amandeman dengan hadirnya Mahkamah Konstitusi (pada tahun 2003) dan Komisi Yudisial (pada tahun 2004) sebagai lembaga yang turut serta menjadi pengawal tegaknya kekuasaan kehakiman.

Keberadaan Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial sebagai lembaga yudikatif haruslah memiliki sebuah hubungan yang harmonis agar tidak terjadi benturan wewenang dan tugas antara satu lembaga dengan lembaga yang lain yang masih berada dalam lingkungan lembaga yudikatif. Dengan demikian, segala pembahasan tersebut akan erat kaitannya dengan segala wewenang dan tugas dari ketiga lembaga yudikatif itu sendiri.

Ketentuan mengenai Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial diatur dalam Bab IX Undang – Undang Dasar 1945 tentang Kekuasaan Kehakiman. Ketentuan umum diatur dalam Pasal 24, dilanjutkan dengan ketentuan Mahkamah Agung dalam Pasal 24A yang terdiri atas lima ayat. Mahkamah Agung adalah puncak dari kekuasaan kehakiman dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Tata Usaha Negara, dan Peradilan Militer. Mahkamah ini pada pokoknya merupakan pengawal Undang – Undang (*the guardian of Indonesian Law*). Kemudian secara berurutan menyebutkan Pasal 24B tentang Komisi Yudisial dan Pasal 24C Tentang Mahkamah Konstitusi.

Dalam rangka kekuasaan kehakiman ini, biasa digunakan beberapa istilah, yaitu pengadilan, peradilan, dan mengadili. Menurut R. Subekti dan R. Tjitrosoedibio,

“Pengadilan (*rechtsbank, court*) adalah badan yang melakukan peradilan, yaitu memeriksa dan memutusi sengketa-sengketa hukum dan pelanggaranpelanggaran hukum/undang-undang. Peradilan (*rechtspraak, judiciary*) adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan tugas negara menegakkan hukum dan keadilan” (R. Subekti, 1991;76)

Dengan demikian, berarti pengadilan itu menunjuk kepada pengertian organnya, sedangkan peradilan merupakan fungsinya. Namun, menurut Soedikno

Mertokusumo, pada dasarnya, peradilan itu selalu berkaitan dengan pengadilan, dan pengadilan itu sendiri bukanlah semata-mata badan, tetapi juga terkait dengan pengertian yang abstrak, yaitu memberikan keadilan.

Lain lagi Rochmat Soemitro yang berpendapat bahwa pengadilan dan peradilan, juga berbeda dari badan pengadilan. Titik berat kata peradilan tertuju kepada prosesnya, pengadilan menitikberatkan caranya, sedangkan badan pengadilan tertuju kepada badan, dewan, hakim, atau instansi pemerintah. Namun, menurut hasil penelitian mengenai pemakaian kata-kata pengadilan dan peradilan itu dalam praktik, ternyata kata pengadilan itu memang tertuju kepada badannya, sedangkan peradilan adalah prosesnya. Atas dasar itu, maka Sjachran Basan berpendapat bahwa penggunaan istilah pengadilan itu ditujukan kepada badan atau wadah yang memberikan peradilan, sedangkan peradilan menunjuk kepada proses untuk memberikan keadilan dalam rangka menegakkan hukum atau het rechtspreken. Pengadilan selalu bertalian dengan peradilan, meskipun pengadilan bukanlah satu-satunya badan yang menyelenggarakan peradilan.

2.1.1.3 Lembaga Legislatif

Salah satu fungsi badan legislatif atau *legislature* yang mencerminkan salah satu fungsi badan itu yaitu legislate atau membuat undang-undang. Nama lain yang sering juga digunakan Lembaga legislatif yaitu *assembly* yang mengutamakan unsur berkumpul dan membicarakan masalah-masalah publik dan yang kedua adalah parliament, sebuah istilah yang menekankan unsur bicara parlar dan merundingkan. Sebutan lainnya juga dikenal sebagai *people's representative body* atau dewan perwakilan rakyat. Lembaga legislatif memiliki posisi yang sentral yang

mencerminkan doktrin tentang kedaulatan rakyat. Perwujudan kelembagaan kedaulatan rakyat sebagaimana tercermin dalam prinsip-prinsip demokrasi menjadi atribut utama maka perwakilan merupakan cara untuk merealisasikan gagasan bahwa pemerintahan harus dijalankan dengan kehendak rakyat.

Menurut teori yang dikemukakan oleh Rousseau yang disebut *Volonte Generale* atau *General Will*, rakyat yang berdaulat ini memiliki kehendak. Keputusan-keputusan yang diambil oleh lembaga legislatif merupakan suara dari authentic dari general will tersebut. Oleh karena itu, semua keputusan-keputusan yang dibuat oleh lembaga legislatif baik bersifat kebijakan maupun undang-undang hal itu mengikat seluruh masyarakat.

Kedudukan parlemen sangat penting dalam system ketatanegaraan di Indonesia. Parlemen yang sebagaimana terbentuk untuk mengurus kekuasaan legislatif dengan menjalankan kewajibannya sebagai pemegang kekuasaan dan turut serta dalam memperjuangkan hak-hak konstituen sebagai wakil rakyat yang mutlak. Parlemen juga memiliki wewenang untuk menjalankan fungsinya dan menjalankan kewajibannya sebagai pemegang kekuasaan. Fungsi parlemen secara umum adalah memantau, menjalankan dan menjaga agar segala kebijakan-kebijakan pemerintah yang dibuat bertujuan untuk kesejahteraan rakyat.

Penguatan kedudukan parlemen yang dimaksudkan dalam Undang – Undang Dasar 1945 adalah parlemen memiliki daya kritis terhadap penyelenggaraan pemerintahan sehingga fungsi *check and balances* dapat berjalan efektif dalam kelembagaan DPR, DPD maupun MPR. Tugas dari lembaga legislatif dalam ketatanegaraan Indonesia adalah membuat dan mengesahkan undang-

undang eksekutif, membuat dan membahas anggaran bersama eksekutif, dan mengawasi eksekutif sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan.

2.1.1.4 Lembaga Eksekutif

Dalam teori pembagian kekuasaan *Trias Politica*, lembaga eksekutif adalah badan yang melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah dibuat oleh Lembaga legislatif. Lembaga eksekutif dalam artian sempit merupakan salah satu lembaga *Trias Politica* yang melaksanakan fungsi pemerintahan berdasarkan sistem pemerintahan presidensial. Eksekutif memiliki fungsi tersendiri yang dibedakan menjadi fungsi politik dan fungsi administratif. Dalam terminologi Prancis dan Jerman, fungsi politik disebut “pemerintah” dalam artian sempit. Fungsi politik ini biasanya merujuk pada tindakan - tindakan tertentu yang bertujuan untuk memberikan arahan pelaksanaan dan dijalankan oleh organ administrasi tertinggi.

Pembagian kekuasaan eksekutif kepada fungsi pemerintahan dan fungsi administratif mengandung karakter politik dari pada karakter hukum. Dalam sistem politik Indonesia saat ini, kekuasaan eksekutif sangat dominan sebagai kepala pemerintahan. Presiden sebagai penyelenggara negara dan pemerintahan tertinggi dibawah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam menjalankan pemerintaham negara, kekuasaan dan tanggungjawab berada di tangan presiden. Namun, hal tersebut tidak menunjukkan kecenderungan atau tidak bersifat mutlak.

Pemerintah dan pemerintahan dalam pemahaman etimologis adalah kekuasaan untuk memerintah suatu negara tertentu. Pemerintah adalah organnya dan pemrintahan adalah kinerja dari pemerintah. Kekuasaan eksekutif sebagai salah satu kekuasaan dalam negara disebut pemerintahan dalam artian sempit. Hal

tersebut dikarenakan kinerja dalam melaksanakan pemerintahan sehari-hari yang sumbernya dari produk yang dibuat legislatif.

Namun sebagai karakteristik sistem presidensial, objek utamanya adalah presiden. Jabatan presiden atau kepala negara hanya dijabat oleh seorang yang dipilih rakyat dalam pemilihan umum dan bertanggung jawab terhadap rakyat. Sebagai pelaksana fungsi pemerintahan presiden sebagai figure yang mendapatkan mandat dari rakyat untuk melaksanakan tugasnya berdasarkan waktu yang telah diatur konstitusi. Jabatan presiden memiliki dua fungsi yaitu sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan. Presiden sebagai kepala negara merupakan simbol representasi negara dan simbol pemersatu bangsa. Selaku kepala pemerintahan, presiden bertanggungjawab penuh terhadap jalannya roda pemerintahan. Dengan adanya kedua fungsi tersebut dalam figure seorang presiden maka kedudukan Presiden dalam pemerintahan menempati posisi sentral.

2.1.2 Konsep Pengawasan

2.1.2.1 Pengertian Pengawasan

Secara umum pengertian pengawasan dalam kamus bahasa Indonesia diartikan bahwa pengawasan adalah suatu bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak di bawahnya. Dalam karya dasar-dasar manajemen, Manullang (2008: 27) memandang bahwa pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksinya bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula. Menurut Siagian (1982: 169) menyatakan, Pengawasan adalah proses pengamatan dari seluruh kegiatan organisasi guna lebih menjamin

bahwa semua pekerjaan yang sedang dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Hal tersebut juga didukung oleh Situmorang dalam bukunya Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah, yang mengatakan bahwa:

“Sebagai salah satu fungsi manajemen, mekanisme pengawasan suatu organisasi memang mutlak diperlukan. Pelaksanaan suatu rencana dan program tanpa diiringi dengan suatu sistem pengawasan yang intensif dan berkesinambungan jelas akan mengakibatkan lambatnya, atau bahkan tidak tercapainya sasaran dan tujuan yang telah ditentukan.”
(Situmorang, 1994;8)

Pengertian pengawasan cukup beragam, di bawah ini adalah contoh keberagaman pengertian tersebut:

1. Menurut Sondang P. Siagian pengawasan adalah proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.
2. Robert J. Mockler berpendapat bahwa pengawasan manajemen adalah suatu usaha sistematis untuk menetapkan standart pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi, umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standard yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan dipergunakan dengan cara efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan-tujuan perusahaan.

3. Pengawasan menurut Fahmi yang dikutip oleh Erlis Milta Rin Sondole dkk, bahwa pengawasan secara umum didefinisikan sebagai cara suatu organisasi mewujudkan kinerja yang efektif dan efisien, serta lebih jauh mendukung terwujudnya visi dan misi organisasi.
4. Mc. Farland memberikan definisi pengawasan (*control*) sebagai berikut.
“*Control is the process by which an executive gets the performance of his subordinate to correspond as closely as possible to chosen plans, orders objective, or policies*” (Pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, tujuan, kebijakan yang telah ditentukan). Secara konkrit pengawasan harus berpedoman terhadap hal-hal berikut: 1) rencana (*planning*) yang telah ditentukan 2) perintah terhadap pelaksanaan pekerjaan (*performance*) 3) tujuan 4) kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya.

Dari beberapa definisi di atas dapat disimpulkan, bahwa pengawasan adalah proses untuk menjaga agar kegiatan terarah menuju pencapaian tujuan seperti yang direncanakan dan bila ditemukan penyimpangan-penyimpangan diambil tindakan koreksi.

Jadi pengawasan penting untuk dilaksanakan, mengingat pengawasan tersebut dapat mempengaruhi hidup/matinya suatu organisasi atau birokrasi, dan untuk melihat apakah pelaksanaan pekerjaan telah sesuai dengan rencana, perintah, tujuan, dan kebijaksanaan dalam upaya mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Pengawasan itu sendiri didefinisikan oleh Sujamto dalam bukunya Aspek-aspek

Pengawasan di Indonesia sebagai: “Segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak” (Sujamto, 2007:53)

Senada dengan pendapat diatas, Manulang dalam karyanya Dasar-dasar Manajemen, mendefinisikan pengawasan sebagai: “Suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya, dan mengoreksinya bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula” (Manullang, 2008:4).

Kedua pendapat tersebut diperkuat lagi oleh pernyataan Sondang P. Siagian dalam bukunya Filsafat Administrasi, yang menyatakan bahwa pengawasan adalah: “Proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan” (Siagian, 1982:135).

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas, maka secara singkat inti dari definisi pengawasan adalah usaha untuk menjamin agar pelaksanaan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dan disepakati bersama. Lebih rinci lagi, Kaho mendefinisikan pengawasan sebagai:

“Suatu usaha sistematis untuk menerapkan standar pelaksanaan dengan tujuan perencanaan, merancang sistem informasi umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan - penyimpangan, serta mengambil tindakan-tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya organisasi dipergunakan dengan cara paling efisien dalam mencapai tujuan-tujuan yang telah ditentukan” (Kaho, 1998:239).

Artinya, seseorang berhasil atau berprestasi biasanya adalah mereka yang telah memiliki disiplin tinggi. Begitu pula dengan keadaan lingkungan tertib, aman,

teratur diperoleh dengan penerapan disiplin secara baik. Disiplin yang dari rasa sadar dan insaf akan membuat seseorang melaksanakan sesuatu secara tertib, lancar dan teratur tanpa harus diarahkan oleh orang lain.

Menurut Robbins and Coulter dalam Satriadi (2016:290) pengawasan terdiri dari empat indikator yaitu :

1. Menetapkan standar (*Standards*) yakni penetapan patokan (target) atau hasil yang diinginkan, untuk dapat dilakukan sebagai perbandingan hasil ketika berlangsungnya kegiatan organisasi. Standar juga merupakan batasan tentang apa yang harus dilakukan dalam melaksanakan suatu kegiatan untuk mencapai tujuan dan target organisasi.
2. Pengukuran (*Measurement*) yakni proses yang berulang-ulang dilakukan dan terus menerus dan benar, baik intensitasnya dalam bentuk pengukuran harian, mingguan, atau bulanan sehingga tampak yang diukur antara mutu dan jumlah hasil.
3. Membandingkan (*Compare*) adalah membandingkan hasil yang dicapai dengan target atau standar yang telah ditetapkan, mungkin kinerja lebih tinggi atau lebih rendah atau sama dengan standar.
4. Melakukan tindakan (*Action*) adalah keputusan mengambil tindakan koreksi-koreksi atau perbaikan. Bilamana telah terjadi penyimpangan (*deviasi*) antara standar dengan realisasi perlu melakukan tindakan *follow-up* berupa mengoreksi penyimpangan yang terjadi. (Robbins 2016; 290)

2.1.2.2 Ciri - ciri Pengawasan

Pengawasan merupakan salah satu fungsi organik administrasi dan manajemen, karena apabila fungsi ini tidak dilaksanakan, cepat atau lambat akan menyebabkan matinya/hancurnya suatu organisasi. Karena itu agar pengawasan mendapatkan hasil yang diharapkan, pimpinan suatu organisasi harus mengetahui ciri-ciri suatu proses pengawasan. Ciri-ciri itu menurut Rahardjo (2012:193) ialah:

1. Pengawasan harus bersifat *fact finding* arti bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan harus menemukan fakta-fakta tentang bagaimana tugas-tugas dijalankan dalam organisasi.
2. Pengawasan harus bersifat preventif yang berarti bahwa proses pengawasan itu dijalankan untuk mencegah timbulnya

penyimpangan-penyimpangan dan penyelewengan-penyelewengan dari rencana yang telah ditentukan.

3. Pengawasan diarahkan pada masa sekarang yang berarti bahwa pengawasan hanya dapat ditujukan terhadap kegiatan-kegiatan yang kini sedang dilaksanakan.
4. Pengawasan hanyalah sekedar alat untuk meningkatkan efisiensi.
5. Pengawasan tidak boleh dipandang sebagai tujuan karena pengawasan hanya sekedar alat administrasi dan manajemen, maka pelaksanaan pengawasan itu harus mempermudah tercapainya tujuan.
6. Pelaksanaan harus efisien. Jangan sampai terjadi pengawasan malahan menghambat usaha peningkatan efisiensi.
7. Pengawasan tidak dimaksudkan untuk terutama menentukan siapa yang salah jika tidak ada ketidakterbacaan, akan tetapi untuk menemukan apa yang tidak betul.
8. Pengawasan harus bersifat membimbing agar supaya para pelaksana meningkatkan kemampuannya untuk melakukan tugas yang ditentukan baginya. (Raharjo, 2012;193)

Berdasarkan pendapat di atas dapat diketahui bahwa pemimpin organisasi harus mengetahui ciri – ciri proses suatu pengawasan agar organisasi berjalan dengan seharusnya dan sesuai dengan tujuan awal, karena bila tidak dilaksanakan maka menyebabkan matinya suatu organisasi.

2.1.2.3 Proses Pengawasan

Dalam melakukan kegiatan pengawasan maka diperlukan beberapa tahapan ataupun langkah dari pengawasan tersebut, menurut Manullang (2008:184) mengatakan ada beberapa proses pengawasan :

1. Menetapkan Alat Pengukur (*standard*) dalam mengukur atau menilai pelaksanaan pekerjaan bawahan maka seorang pimpinan harus mempunyai standard dalam mengukur evaluasi kinerja bawahan.
2. Mengadakan Penilaian (evaluasi) untuk melakukan sebuah proses pengawasan maka penilaian atau evaluasi sangat penting dalam proses pengawasan, dengan menilai atau mengevaluasi dimaksud dapat membandingkan hasil pekerjaan bawahan (*actual result*) dengan alat pengukur (*standard*) yang sudah ditentukan sebelumnya.
3. Mengadakan Tindakan Perbaikan (*corrective action*) untuk dapat melaksanakan tindakan perbaikan maka pertama-tama harus dianalisa apa penyebab terjadinya perbedaan, bila pimpinan sudah menetapkan

dengan pasti sebab terjadinya penyimpangan barulah diambil tindakan perbaikan atau evaluasi.(Manullang 2008;184)

Berdasarkan tiga proses pengawasan diatas dapat disimpulkan bahwa dalam mengawasi organisasi harus melalui tahapan *standard*, evaluasi, dan *correctiveation*.

2.1.2.4 Teknik Pengawasan

Menurut George R. Terry dalam bukunya *Principles of Management* yang dikutip Sukarna (2011;10) Pembahasan teknik pengawasan masuk kedalam aspek materi manajemen dan semua pelajaran yang berhubungan dengan manajemen, pengawasan, dan lain sebagainya. Pada saat ini, masyarakat menginginkan kontrol bersama pada kebijakan - kebijakan yang diformulasikan maupun yang diimplementasikan dalam suatu organisasi, khususnya dalam organisasi pemerintahan. Untuk menjalankan *controlling*, perlu ditentukannya beberapa teknik tertentu supaya *controlling* bisa berjalan dengan efektif dan efisien. Berikut merupakan beberapa teknik pengawasan :

1. *Control through audits*, adalah suatu *controlling* dengan melakukan rangkaian pemeriksaan/verifikasi/audit secara sistematis.
2. *Control by exception*, adalah *controlling* yang menitikberatkan pada berbagai hal yang menyolok penyimpangannya.
3. *Control through time*, adalah suatu *controlling* dengan memperhatikan penggunaan waktu dan waktu yang diberikan.
4. *Control through key person*, adalah *controlling* yang menitikberatkan pada orang-orang yang dipercaya atau yang merupakan kunci dari suatu pekerjaan tertentu.
5. *Control through cost*, adalah *controlling* yang menitikberatkan pada pengendalian terhadap setiap biaya yang dikeluarkan. (Sukarna, 2011;10)

Lebih lanjut diungkapkan bahwa, Waskat atau Pengawasan Melekat yang dilakukan selama ini dalam birokrasi pemerintahan di Indonesia ternyata belum

menampakkan hasil yang memadai bahkan dapat dikatakan gagal, penyebab kegagalan Waskat salah satunya adalah karena rendahnya pengetahuan terhadap bidang yang diawasinya serta hambatan moral yang bersangkutan karena ia sendiri tidak bersih dalam melaksanakan tugasnya (Ndraha, 2000: 207). Menurut Nawawi (1994:8), Istilah pengawasan melekat (waskat) pertama kali muncul dalam Inpres No. 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan dan Inpres No. 1 Tahun 1983 tentang Pedoman Pengawasan Melekat yang menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan melekat ialah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus-menerus, dilakukan langsung terhadap bawahannya, agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Koontz, Et. Al. dalam Hutaauruk, (1986:298-331) menyebutkan tentang Teknik Pengawasan, bahwa terdapat dua cara untuk memastikan pegawai merubah tindakan/sikapnya yang telah mereka lakukan dalam bekerja, yaitu dengan dilakukannya pengawasan langsung (*direct control*) dan pengawasan tidak langsung (*indirect control*). Pengawasan langsung diartikan sebagai teknik pengawasan yang dirancang bangun untuk mengidentifikasi dan memperbaiki penyimpangan rencana. Dengan demikian pada pengawasan langsung ini, pimpinan organisasi mengadakan pengawasan secara langsung terhadap kegiatan yang sedang dijalankan, yaitu dengan cara mengamati, meneliti, memeriksa dan mengecek sendiri semua kegiatan yang sedang dijalankan tadi. Tujuannya adalah agar penyimpangan-penyimpangan terhadap rencana yang terjadi dapat

diidentifikasi dan diperbaiki. Menurut Koontz, et. al, pengawasan langsung sangat mungkin dilakukan apabila tingkat kualitas para pimpinan dan bawahannya rendah. Sementara pengawasan tidak langsung diartikan sebagai teknik pengawasan yang dilakukan dengan menguji dan meneliti laporan-laporan pelaksanaan kerja. Tujuan dari pengawasan tidak langsung ini adalah untuk melihat dan mengantisipasi serta dapat mengambil tindakan yang tepat untuk menghindarkan atau memperbaiki penyimpangan. Menurut Koontz, et. al, pengawasan tidak langsung sangat mungkin dilakukan apabila tingkat kualitas para pimpinan dan bawahannya tinggi.

Selanjutnya Situmorang dan Juhir (1994:27) mengklasifikasikan teknik pengawasan berdasarkan berbagai hal, yaitu :

1. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung. Pengawasan langsung, adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara "*on the spot*" di tempat pekerjaan, dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan inspeksi. Pengawasan tidak langsung, diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa pengawasan "*on the spot*".
2. Pengawasan preventif dan represif. Pengawasan preventif, dilakukan melalui pre audit sebelum pekerjaan dimulai. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan- persiapan, rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber lain. Pengawasan represif, dilakukan melalui post-audit, dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.
3. Pengawasan intern dan pengawasan ekstern. Pengawasan intern, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Pada dasarnya pengawasan harus dilakukan oleh pucuk pimpinan sendiri. Setiap pimpinan unit dalam organisasi pada dasarnya berkewajiban membantu pucuk pimpinan mengadakan pengawasan secara fungsional sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. Pengawasan ekstern, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi sendiri, seperti halnya pengawasan dibidang keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sepanjang meliputi seluruh Aparatur Negara dan Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara

terhadap departemen dan instansi pemerintah lain. (Situmorang, 1994;27)

Menurut pengertian diatas pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan dapat dilakukan dengan berbagai macam teknik, semuanya tergantung pada berbagai kondisi dan situasi yang akan terjadi, maupun yang sedang terjadi/berkembang pada masing-masing organisasi. Pengawasan tidak akan berjalan dengan baik jika hanya bergantung kepada laporan saja. Pimpinan yang bijaksana akan menggabungkan teknik pengawasan langsung dan tidak langsung dalam melaksanakan fungsi pengawasan. Penentuan salah satu teknik pengawasan ini adalah agar dapat dilakukan perbaikan-perbaikan pada tindakan yang telah dilakukan atau agar penyimpangan yang telah terjadi tidak berdampak yang lebih buruk, selain itu agar dapat ditentukan tindakan-tindakan masa depan yang harus dilakukan oleh organisasi

2.1.2.5 Tujuan Pengawasan

Pengawasan merupakan fungsi manajemen yang sangat berkaitan erat dengan pencapaian tujuan organisasi, sehingga pengawasan dalam organisasi apapun menjadi mutlak dilakukan. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh G.R. Terry (1991:15), bahwa:

“Dalam rangka pencapaian tujuan suatu organisasi, termasuk negara sebagai organisasi kekuasaan terbesarnya seyogyanya menjalankan fungsi-fungsi manajemen yang terdiri dari: perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), memberi dorongan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*).” (G.R Terry 1991;15)

Artinya, pengawasan sebagai upaya kontrol birokrasi ataupun organisasi harus dilaksanakan dengan baik. Apabila tidak dilaksanakan dengan baik, cepat

atau lambat akan mengakibatkan mati/hancurnya suatu organisasi atau birokrasi itu sendiri.

Pernyataan tersebut juga didukung oleh Victor Situmorang (1994:8) dalam bukunya *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, yang mengatakan bahwa:

“Sebagai salah satu fungsi manajemen, mekanisme pengawasan suatu organisasi memang mutlak diperlukan. Pelaksanaan suatu rencana dan program tanpa diiringi dengan suatu sistem pengawasan yang intensif dan berkesinambungan jelas akan mengakibatkan lambatnya, atau bahkan tidak tercapainya sasaran dan tujuan yang telah ditentukan.” (Situmorang, 1994:8)

Menurut pengertian diatas bahwa program tidak akan berjalan dengan baik bila mekanisme pengawasan tidak intensif dan tidak berkesinambungan mengakibatkan tidak tercapainya tujuan yang ditentukan.

Sementara itu, untuk mendapatkan suatu sistem pengawasan yang efektif, maka perlu dipenuhi beberapa prinsip pengawasan. Dua prinsip pokok, yang merupakan suatu *conditio sine qua non* bagi suatu sistem pengawasan yang efektif. Prinsip pokok pertama merupakan suatu keharusan, rencana tersebut merupakan standar atau alat pengukur daripada pekerjaan yang dilaksanakan oleh bawahan. Demikian pula prinsip pokok kedua merupakan suatu keharusan yang perlu ada agar sistem pengawasan tersebut memang benar-benar dapat efektif dilaksanakan. Selain kedua prinsip pokok di atas, maka suatu sistem pengawasan haruslah pula mengandung prinsip-prinsip berikut:

1. Dapat merefleksir sifat-sifat dan kebutuhan-kebutuhan dari kegiatan-kegiatan yang harus diawasi.
2. Dapat dengan segera melaporkan penyimpangan-penyimpangan.

3. Dapat merefleksikan pola organisasi.
4. Dapat dimengerti.
5. Dapat menjamin diadakannya tindakan korektif.

Pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktivitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan. Pengawasan diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan dapat menciptakan suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauh mana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja.

Pengawasan berfungsi untuk menetapkan apakah telah terjadi suatu penyimpangan dalam sebuah pekerjaan, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan atau pemerintahan telah digunakan seefektif dan seefisien mungkin guna mencapai tujuan dari proyek perusahaan atau pemerintahan.

Hal ini sejalan dengan tujuan pengawasan yang dikemukakan oleh Fayol dalam Sujamto bahwa : "Pengawasan bertujuan untuk menunjukkan (menemukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya, serta mencegah terulangnya kembali."(Sujamto, 2007:27)

Dengan demikian tujuan pengawasan secara umum adalah menciptakan suatu efisiensi dan efektivitas dalam setiap kegiatan dan berusaha agar apa yang direncanakan dapat menjadi kenyataan.

2.1.2.6 Fungsi Pengawasan

Menurut Bohari (2004:9), Fungsi pengawasan pada dasarnya merupakan proses yang dilakukan untuk memastikan agar apa yang telah direncanakan dapat berjalan sebagaimana mestinya. Sementara itu, Sule dan Saefullah (2005:317) menyatakan bahwa Fungsi pengawasan adalah identifikasi berbagai faktor yang menghambat sebuah kegiatan, dan juga pengambilan tindakan koreksi yang diperlukan agar tujuan organisasi dapat tetap tercapai. Lebih lanjut mengenai fungsi dari pengawasan, Sudarsono dan Edilius (2002:105) mengemukakan bahwa pengawasan berfungsi agar dapat diperoleh hasil produksi berupa barang dan jasa yang berkualitas dalam jangka waktu yang sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.

Kemudian menurut Sule dan Saefullah (2005:238-239) mengemukakan bahwa fungsi pengawasan adalah cara menentukan, apakah diperlukan sesuatu penyesuaian atau tidak dan karena itu ia harus merupakan bagian integral dari sistem manajemen. Ernie dan Saefulah (2005:12) juga menyatakan bahwa fungsi pengawasan diantaranya yaitu: 1. Mengevaluasi keberhasilan dan pencapaian tujuan serta target sesuai dengan indikator yang ditetapkan. 2. Mengambil langkah klarifikasi dan koreksi atas penyimpangan yang mungkin ditemukan. 3. Melakukan berbagai alternatif solusi atas berbagai masalah yang terkait dengan pencapaian tujuan perusahaan.

Lebih lanjut mengenai fungsi dari pengawasan, Simbolon (2004:62)

mengemukakan bahwa, fungsi dari pengawasan yaitu:

1. Mempertebal rasa dan tanggung jawab terhadap pejabat yang disertai tugas dan wewenang dalam pelaksanaan pekerjaan.
2. Mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang ditentukan.
3. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, penyelewengan, kelalaian dan kelemahan, agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan
4. Untuk memperbaiki kesalahan dan penyelewengan, agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan dan pemborosan-pemborosan. (Simbolon 2004:62)

Artinya fungsi dari pengawasan diatas adalah untuk mempertebal rasa dan tanggung jawab serta mendidik para pejabat dalam melaksanakan pekerjaan sesuai dengan kebijakan untuk mencegah terjadinya penyimpangan agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan.

Fungsi pengawasan dapat dibagi dalam tiga macam tipe, atas dasar fokus aktifitas pengawasan. Winardi dalam bukunya Kepemimpinan dalam Manajemen (2011:589) menyebutkan tipe pengawasan tersebut, antara lain:

1. Pengawasan Pendahuluan (*Preliminary Control*) Prosedur-prosedur pengawasan pendahuluan mencakup semua upaya manajerial guna memperbesar kemungkinan bahwa hasil-hasil aktual akan berdekatan hasilnya dibandingkan dengan hasil-hasil yang direncanakan.
2. Pengawasan pada saat kerja berlangsung (*Cocurrent Control*) *Concurrent Control* terutama terdiri dari tindakan-tindakan para supervisor yang mengarahkan pekerjaan pada bawahan mereka.
3. Pengawasan *Feed back* (*Feed back Control*) Sifat khas dari metode-metode pengawasan *feed back* (umpan balik) adalah bahwa dipusatkan perhatian pada hasil-hasil historikal, sebagai landasan untuk mengoreksi tindakantindakan masa mendatang. (Winardi, 2011:589)

Menurut kutipan diatas pengawasan merupakan fungsi administratif dalam fungsi administrator yang memastikan bahwa apa yang dikerjakan sesuai dengan yang dikehendaki. Pengawasan meliputi pemeriksaan apakah semua berjalan sesuai

dengan rencana yang dibuat, instruksi-instruksi yang dikeluarkan, dan prinsip-prinsip yang ditetapkan. Hal-hal yang harus diawasi dalam pelaksanaan suatu rencana disebut sebagai objek pengawasan.

2.1.3 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Menurut Undang – undang No 32 Tahun 2004 pengertian DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Adanya lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur terpenting dalam sebuah negara yang menganut sistem demokrasi. Pentingnya lembaga perwakilan dalam melaksanakan hak-hak terwakili dalam setiap proses pengambilan keputusan politik tergambar dalam arti perwakilan, perwakilan adalah konsep duduknya seseorang/suatu kelompok yang mempunyai kemampuan/kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.

Berasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan, bahwa terdapat pembagian tugas antara pemerintah Daerah dan DPRD. Pemerintah Daerah memimpin bidang eksekutif, dan DPRD bergerak dalam bidang legislatif. Dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut DPRD memiliki fungsi-fungsi tertentu untuk menjamin eksistensinya.

Secara normatif DPRD mempunyai 4 (empat) fungsi dasar yaitu: fungsi pembuat peraturan (*legislating*), fungsi pembuat anggaran (*budgeting*), fungsi pengawasan (*controlling*), dan fungsi perwakilan (*representatif*) namun secara umum yang sering dijalankan hanya tiga fungsi yaitu legislasi, pembuatan anggaran dan pengawasan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya dalam

tataran pembuatan suatu kebijakan, DPRD dapat menggunakan hak inisiatifnya untuk mengajukan raperda. Langkah awal dalam pembuatan perda adalah DPRD harus mengidentifikasi terlebih dahulu isu-isu kebijakan dan apa yang akan diagendakan. Isu-isu kebijakan tersebut harus mencakup berbagai masalah yang sedang berkembang dan dihadapi masyarakat, baik dalam bidang ekonomi, politik, sosial, maupun budaya. Dalam kondisi seperti ini peran DPRD sebagai wakil rakyat sangat dibutuhkan, agar senantiasa respon dan tanggap terhadap persoalan yang dihadapi masyarakat.

Selain itu juga didalam proses pembuatan perda/kebijakan daerah sangatlah penting bagi DPRD untuk melibatkan partisipasi masyarakat, baik yang berasal dari kalangan akademisi, LSM, Ormas, praktisi, mahasiswa, tokoh agama, tokoh adat ataupun masyarakat biasa, ini merupakan demokrasi di negara kita. Dengan adanya partisipasi dari masyarakat, maka perda yang dihasilkan atas usul inisiatif anggota DPRD benar-benar perda yang berkualitas dan bersifat responsif, aspiratif terhadap kepentingan rakyat.

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa dalam pengertian fungsi terkandung makna, hak, wewenang dan kewajiban seseorang atau satuan badan organisasi tertentu. Satuan badan organisasi tersebut dalam hal ini adalah lembaga legislatif daerah (DPRD) sebagai wadah dimana di dalamnya dilakukan berbagai aktivitas oleh sekelompok orang yang dipercayai atas dasar suatu pemilihan. Sekelompok orang dimaksud adalah anggota lembaga legislative (DPRD). Sedangkan peran adalah merupakan dinamisasi dari fungsi yang melekat

pada seseorang atau badan dalam hal ini adalah DPRD yang didalamnya terdapat adanya wewenang, hak dan kewajiban yang harus dilaksanakan.

DPRD mempunyai dua fungsi, yaitu sebagai partner Kepala Daerah dalam merumuskan kebijakan Daerah dan sebagai pengawas atas pelaksanaan kebijakan Daerah yang dijalankan oleh Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang susunan dan kedudukan MPR/DPR-RI, DPD-RI dan DPRD, menyebutkan DPRD mempunyai fungsi yaitu legislasi, anggaran, dan pengawasan:

1. Legislasi, Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPRD selaku pemegang kekuasaan membentuk peraturan daerah;
2. Anggaran, Fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD yang diajukan oleh Bupati;
3. Pengawasan: Fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan peraturan daerah dan APBD;

Sebagai wakil rakyat DPRD harus mampu mewakili masyarakat yang memilihnya. DPRD harus mampu memperhatikan kepentingan dan aspirasi dari masyarakatnya. Kepentingan dan aspirasi rakyat ini beraneka ragam, baik disebabkan jumlah rakyat yang sangat besar, maupun disebabkan rakyat terdiri dari berbagai lapisan yang masing-masing mempunyai kepentingan sendiri. Aspirasi atau kepentingan masyarakat dapat berwujud material seperti sandang, pangan, perumahan, kesehatan, dan sebagainya. Selain itu dapat pula berwujud spiritual seperti pendidikan, kebebasan, keadilan, keagamaan dan sebagainya.

DPRD sebagai lembaga politik melakukan pengawasan yang bersifat politis pula. Dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang susunan dan kedudukan MPR/DPR-RI, DPD-RI dan DPRD tugas dan wewenang DPRD adalah

1. Membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan Bupati untuk mendapat persetujuan bersama;

2. Membahas bersama Bupati dengan memperhatikan pertimbangan dan memberikan persetujuan atas rancangan peraturan daerah tentang APBD yang diajukan oleh Bupati;
3. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan daerah yang disampaikan oleh Bawasda;
4. Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset daerah yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan daerah;
5. Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
6. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam undang-undang;

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai kewajiban sebagai berikut:

1. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang – Undang Dasar 1945, dan menaati segala peraturan perundang-undangan.
2. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
3. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah.
5. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
6. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan.
7. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPR Daerah sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya.
8. Menaati peraturan tata tertib, kode etik, dan sumpah/janji anggota DPR Daerah.
9. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai hak sebagai berikut yaitu:

1. Hak interplasi: Hak interpelasi adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
2. Hak angket: Hak angket adalah hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu peraturan daerah dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan

bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;

3. Hak menyatakan pendapat: Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat atas.

Dalam konteks pengawasan yang dilakukan oleh DPRD, yang salah satu fungsinya adalah pengawasan terhadap pelaksanaan berbagai kebijakan publik di daerah yang dilaksanakan oleh lembaga eksekutif, apakah kebijakan publik itu telah dijalankan sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), kata yang tepat untuk mewakili istilah "pengawasan" adalah *oversight*, yang berarti pengamatan dan pengarahan terhadap sebuah tindakan berdasarkan kerangka yang ditentukan.

Salah satu fungsi yang dijalankan oleh DPRD adalah fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan berbagai kebijakan publik di daerah. Kebijakan publik itu dilaksanakan oleh lembaga eksekutif maupun lembaga lain yang berkompeten. Pengawasan oleh DPRD penting, bukan hanya karena merupakan tugas dan kewenangan DPRD untuk menilai apakah berbagai kebijakan publik telah dijalankan sesuai rencana. Ia juga penting sebagai ukuran seberapa jauh anggota-anggota DPRD dapat menjalankan mandat yang diberikan para pemilihnya untuk menjamin pencapaian tujuan pembangunan di daerah. Lebih jauh lagi, berjalannya fungsi pengawasan oleh DPRD dapat memberi kesempatan lebih besar bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap lembaga eksekutif dapat diartikan sebagai suatu proses atau rangkaian kegiatan pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan publik yang dilaksanakan untuk

menjamin agar semua kebijakan, program ataupun kegiatan yang dilakukan oleh lembaga publik berjalan sesuai dengan aturan-aturan yang telah ditetapkan sebelumnya yaitu aturan-aturan standar dan nilai yang telah dibuat dan ditetapkan oleh DPRD bersama dengan lembaga-lembaga publik.

Sebagai mitra kerja pemerintah daerah dan berbagai lembaga publik lainnya, DPRD mempunyai tugas-tugas pengawasan yang bersifat khusus. Sebagai wakil rakyat di daerah, DPRD perlu peka dan tanggap terhadap proses manajemen tata pemerintahan di daerah. Di sini terlihat bahwa peran DPRD adalah pembangunan sebuah *early warning system* atau sistem penanda bahaya apabila terjadi kejanggaran atau penyimpangan dalam proses pengelolaan tata pemerintahan.

Dengan demikian, menjalankan fungsi pengawasan merupakan tugas dan kewenangan DPRD yang memiliki pijakan hukum kuat. Pengawasan DPRD meliputi hampir seluruh aktivitas utama dari lembaga tata pemerintahan di daerah. Cakupannya sangat luas, dari pelaksanaan peraturan daerah yang ditetapkan bersama oleh pemerintah daerah dengan DPRD sampai dengan kebijakan-kebijakan yang dihasilkan dan dijalankan oleh berbagai lembaga tata pemerintahan di daerah. Jadi, fungsi itu tidak hanya dilakukan oleh pemerintah daerah saja, melainkan juga oleh berbagai lembaga yang melaksanakan kebijakan publik.

2.1.3.1 Fungsi DPRD

Penyelenggaraan otonomi daerah, sebagaimana telah diamanatkan secara jelas didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, ditujukan untuk menata sistem pemerintahan daerah dalam konteks Negara Kesatuan

Republik Indonesia. Pelaksanaannya dilakukan dengan memberikan "keleluasaan kepada daerah" untuk menyetenggarakan otonomi daerah. Dalam rangka melaksanakan amanat Undang – Undang Dasar 1945 tersebut, telah ditetapkan undang - undang tentang Pemerintahan daerah, yang dalam perjalanannya telah mengalami beberapa kali perubahan.

Dalam perkembangan selanjutnya, guna mengantisipasi berbagai tuntutan perubahan terhadap tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara, sekaligus mengantisipasi berbagai tuntutan perubahan global, baik yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri, telah dikeluarkan Undang - Undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian direvisi menjadi Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dalam perkembangannya sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2006 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 3 Tahun 2005 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, posisi DPRD ditempatkan pada posisi yang sangat strategis dan menentukan dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

Dengan fungsi, tugas, wewenang dan hak yang dimilikinya DPRD diharapkan mampu memainkan perannya secara optimal untuk mengontrol pelaksanaan peraturan daerah. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah

yang efisien, bersih, berwibawa dan terbebas dari berbagai praktek yang berindikasi korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Menurut Mardiasmo ada tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan. Ketiga hal tersebut pada dasarnya berbeda baik konsepsi maupun aplikasinya. Pengawasan mengacu pada tingkatan atau kegiatan yang dilakukan di luar pihak eksekutif yaitu masyarakat dan DPRD, untuk mengawasikinerja pemerintahan. Pengendalian (*control*) adalah mekanisme yang dilakukan oleh pihak eksekutif (Pemerintah Daerah) untuk menjamin dilaksanakannya sistem dan kebijakan manajemen sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Pemeriksaan (audit) merupakan kegiatan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah daerah telah sesuai dengan standar atau kriteria yang ada.

Fungsi DPRD sebagai legislasi dan anggaran adalah merupakan pelaksanaan darifungsi dimana menunjukkan bahwa DPRD adalah wakil rakyat, karena DPRD dalam membuat peraturan daerah harus menampung aspirasi rakyat dan wakilnya. Sehingga peraturan daerah yang dihasilkan seharusnya memihak kepada masyarakat atau kepentingan umum bukan untuk kepentingan golongan saja. Pengawasan DPRD juga dapat dirancang melalui pembentukan peraturan daerah, sehingga dalam pengawasan dapat dijalankan dengan baik.

Tugas dan wewenang DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah terdapat dalam Pasal 42 huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatakan: tugas dan wewenang DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan

perundangundangan lainnya peraturan Kepala Daerah, APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama Internasional di daerah.

2.1.3.2 Fungsi Pengawasan DPRD

Pengertian Pengawasan secara spesifik sesuai dengan fungsi pengawasan DPRD menurut Erawan dan Yasadhana (2004: 7) lebih sering disebut dengan *oversight* yang berarti pengamatan dan pengarahan terhadap sebuah tindakan berdasarkan kerangka aturan yang ditentukan. Dengan demikian pengawasan yang dilakukan oleh anggota DPRD terhadap lembaga eksekutif dapat diartikan sebagai

“Suatu proses atau rangkaian kegiatan pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan publik yang dilaksanakan untuk menjamin agar semua kebijakan, program ataupun kegiatan yang dilakukan oleh lembaga publik berjalan sesuai dengan aturan - aturan yang telah ditetapkan sebelumnya.” (Erawan, 2004;7)

Dalam hal ini, yang dimaksud sebagai “aturan-aturan yang telah ditetapkan sebelumnya” adalah aturan-aturan standar dan nilai yang telah dibuat dan ditetapkan oleh DPRD atau oleh DPRD bersama dengan lembaga - lembaga publik.

Dari definisi di atas, fungsi pengawasan DPRD bukan saja merupakan sebuah proses untuk memonitor/memantau kegiatan yang dilakukan lembaga publik agar berjalan sesuai rencana yang telah ditetapkan. Akan tetapi pengawasan 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 tata pemerintahan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah mitra sejajar Pemerintah Daerah (Pemda) sebagai ujung tombak pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini jelas terungkap dalam Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terutama pada pasal 1 ayat 2 bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam hal ini, DPRD selaku pemegang mandat kekuasaan legislatif, berada sejajar dengan pemerintah daerah sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*).

Fungsi pengawasan peraturan daerah sangatlah penting yang memberikan kesempatan kepada DPRD untuk lebih aktif dan kreatif menyikapi berbagai kendala terhadap pelaksanaan perda. Melalui pengawasan dewan, eksekutif sebagai pelaksana kebijakan akan terhindar dari berbagai penyimpangan dan penyelewengan, dari hasil pengawasan dewan akan diambil tindakan penyempurnaan memperbaiki pelaksanaan kebijakan tersebut. Untuk menghindari berbagai kesalahan administratif dalam tata laksana birokrasi pemerintahan daerah tanpa mereka sadari dapat bermuara pada dugaan tindak pidana korupsi bagi pejabat publik yang menanggapi urusan publik tersebut, dengan adanya pengawasan DPRD akan dapat memberikan perlindungan yang cukup efektif terhadap eksekutif dalam menjalankan tata laksana birokrasi pemerintahan secara optimal

DPRD melakukan pembaharuan tata pemerintahan mulai dari dalam dirinya sendiri. Sesuai dengan fungsi pengawasannya, DPRD melaksanakan pengawasan terhadap keseluruhan proses tata pemerintahan dan program-program pembangunan di daerah. Kewenangan DPRD dalam bidang pengawasan memang merupakan tantangan tersendiri dan memberikan peluang besar bagi DPRD untuk membuktikan kredibilitasnya di mata rakyat. Namun, kewenangan ini dapat dan mudah masuk pada jebakan politik yang dapat merugikan seluruh proses dalam tata pemerintahan, jika kepentingan-kepentingan politik mendikte pelaksanaannya. Pengawasan dapat menjadi alat politik dan bukan alat kedewanan dalam mengawasi keefektifan pelaksanaan kebijakan publik di daerah.

Sebagai salah satu lembaga publik paling penting di daerah, segala aktivitas DPRD harus terlaksana secara sistematis dan terencana, termasuk pelaksanaan suatu pengawasan yang sistematis, langkah-langkah utamanya harus jelas dan logis. Tanpa langkah kerja yang sistematis dan terencana, DPRD akan sulit melaksanakan fungsi pengawasan tersebut dengan lebih baik dan optimal. Langkah-langkah yang sistematis juga akan meningkatkan kredibilitas dari lembaga perwakilan ini dalam mengawasi kinerja lembaga-lembaga publik serta berbagai kebijakan publik yang mereka laksanakan. Hal ini penting untuk ditekankan karena DPRD adalah wakil rakyat dan kepada lembaga-lembaga kerakyatan yang memberikan dukungan selama pemilihannya.

Fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh DPRD memang mempunyai bobot politik kebijakan lebih besar dibandingkan dengan bobot administratif, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif (DPRD) terhadap lembaga

eksekutif (Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah beserta perangkat daerah) yang lebih bersifat kebijakan strategis dan bukan pengawasan teknis maupun administratif, sebab DPRD adalah lembaga politik seperti penggunaan anggaran yang telah dialokasikan disalah gunakan untuk hal-hal yang merugikan rakyat dan negara.

Betapapun demikian, DPRD tidak dapat secara serta merta menggunakan mekanisme pengawasan yang menjadi mandatnya untuk mencapai tujuan-tujuan politik parsial yang menjadi kepentingan pribadi dan partai politiknya. Dalam teori mandat telah diungkapkan bahwa wakil di lihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakil dalam proses kehidupan politik. Oleh karenanya wakil diharapkan selalu memberikan pandangan, bersikap dan bertindak sejalan dengan mandat dalam melaksanakan tugasnya. Pandangan wakil secara pribadi tidak diperkenankan digunakan dalam kapasitasnya sebagai wakil. Dengan demikian pelaksanaan pengawasan dengan orientasi seperti ini justru akan merugikan DPRD sendiri. Kerugian dapat terjadi baik karena hasil kerja yang tidak maksimal atau pun karena hasil itu tidak mendapatkan dukungan politik dari masyarakat luas.

Untuk itu dalam kerangka menuju pemerintahan yang baik (*good governance*), sebaiknya DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan lebih dioptimalkan untuk mendorong Pemerintah Daerah (eksekutif) dapat melaksanakan kinerjanya dengan baik. DPRD menjalankan fungsi pengawasannya terhadap pemerintah daerah (eksekutif) agar dalam menjalankan roda pemerintahannya selalu sesuai dengan aspirasi masyarakat, serta terciptanya tata pemerintahan yg baik

(*good governance*), bukan sebaliknya merusak dan mengondisikan eksekutif untuk melakukan penyimpangan - penyimpangan terhadap aturan-aturan yang berlaku, melakukan kolusi/penyelewengan-penyelewengan dalam pembuatan anggaran agar menguntungkan kelompoknya/partainya.

2.1.4 Pemerintah Daerah

Negara merupakan suatu organisasi besar yang harus patuh terhadap falsafah dan sistem organisasi berdasarkan undangundang. Organisasi negara telah disusun berdasarkan tingkatantingkatan menurut besar kecilnya organisasi di bawahnya tersebut. Negara Indonesia merupakan negara besar berdasarkan luas wilayah, jumlah penduduk, maupun kerumitan organisanya. Oleh karena itu diperlukan pembagian dan pendelegasian kekuasaan, namun tetap dalam satu sistem tata negara. Dalam pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) disebutkan:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman

daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

The Founding Father bangsa Indonesia sejak awal telah merumuskan dengan tegas bagaimana terdapat pengaturan satu pemerintah daerah, saling terkait dalam satu sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah membagi pemerintah daerah di bawahnya menjadi daerah Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

2.2 Kerangka Pemikiran

Pengawasan dilakukan bertujuan untuk mencegah terjadinya diviasi dalam operasional atau rancana, sehingga berbagai kegiatan operasional yang sedang berlangsung terlaksana dengan baik dalam arti bukan hanya sesuai rencana, akan tetapi juga dengan tingkat efisiensi dan efektifitas yang setinggi mungkin.

Sehingga dari beberapa pendapat mengenai tujuan pengawasan, dapat disimpulkan bahwa tujuan pengawasan adalah untuk mengetahui dan memahami kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan pekerjaan atau kegiatan. Apakah pekerjaan yang dilakukan tersebut berjalan secara efektif dan efisien. Dengan demikian objek pengawasan dapat diketahui kinerjanya, sehingga jika terjadi kesalahan dapat diperbaiki dengan segera.

Dalam rangka melakukan transformasi guna meraih perbaikan kualitas organisasi publik, perlu dilakukan pengawasan (*control*) terhadap seluruh tindakan dan akibat dari proses transformasi tersebut. Melalui pengawasan tersebut dapat diketahui penyimpangan-penyimpangan yang terjadi secara dini.

Jika kekurangan dan kesalahan diketahui lebih awal maka akan dapat dilakukan perbaikan dan peningkatan dengan cepat, artinya semua permasalahan dapat diantisipasi. Dengan demikian akan menghindari terjadinya kebocoran dan pemborosan untuk membiayai hal-hal yang justru harus direvisi.

Selanjutnya peneliti mengukur fungsi pengawasan menggunakan teori pengawasan menurut Menurut Robbins and Coulter dalam Satriadi (2016:290) yaitu mengukur pengawasan dapat dilakukan dengan menggunakan indikator seperti dibawah ini, antara lain:

Pertama, Menetapkan standar (*Standards*) yakni penetapan patokan (*target*) atau hasil yang diinginkan, untuk dapat dilakukan sebagai perbandingan hasil ketika berlangsungnya kegiatan organisasi. Standar juga merupakan batasan tentang apa yang harus dilakukan dalam melaksanakan suatu kegiatan untuk mencapai tujuan dan target organisasi.

Kedua, Pengukuran (*Measurement*) yakni proses yang berulang-ulang dilakukan dan terus menerus dan benar, baik intensitasnya dalam bentuk pengukuran harian, mingguan, atau bulanan sehingga tampak yang diukur antara mutu dan jumlah hasil.

Ketiga, Membandingkan (*Compare*) adalah membandingkan hasil yang dicapai dengan target atau standar yang telah ditetapkan, mungkin kinerja lebih tinggi atau lebih rendah atau sama dengan standar.

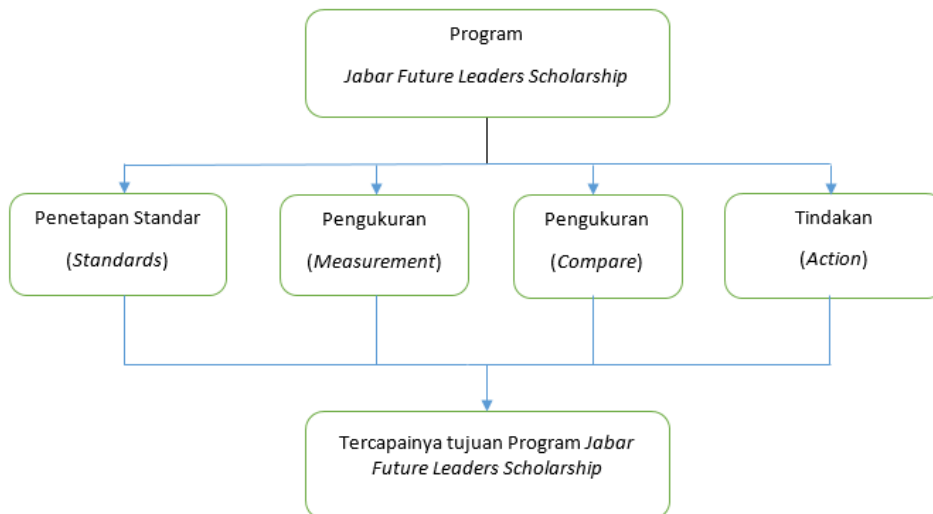
Keempat, Melakukan tindakan (*Action*) adalah keputusan mengambil tindakan koreksi-koreksi atau perbaikan. Bilamana telah terjadi penyimpangan

(deviasi) antara standar dengan realisasi perlu melakukan tindakan *follow-up* berupa mengoreksi penyimpangan yang terjadi.

Tujuan dibuatnya kerangka pemikiran adalah untuk mengetahui korelasi dari yang akan di teliti sehingga peneliti mengetahui bagaimana pengawasan ini berjalan sesuai atau tidak sesuai dengan tujuan awal.

Setiap penelitian wajib untuk memberikan sebuah kerangka pemikiran agar dapat mengetahui bagaimana konsep yang akan di jalankan dalam sebuah penelitian tersebut. Kerangka pemikiran adalah narasi atau pernyataan tentang kerangka konsep pemecahan masalah yang telah diidentifikasi atau dirumuskan. Kerangka berpikir atau kerangka pemikiran dalam sebuah penelitian kualitatif, sangat menentukan kejelasan proses penelitian secara keseluruhan. Adapun kerangka pemikiran dari penelitian ini yaitu:

Gambar 2. 1
Kerangka Pemikiran



(Sumber : Hasil olahan peneliti 2023)

2.3 Preposisi

Berdasarkan uraian diatas maka preposisi ini adalah Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) Provinsi Jawa Barat Dalam Program *Jabar Future Leaders Scholarship* (JFLS) diukur dari ketetapan Pemantauan, Pemeriksaan, dan Evaluasi.