

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kajian Pustaka

Penelitian yang secara spesifik meneliti tentang pengawasan DPRK Aceh Jaya terhadap pelaksanaan program listrik gratis selama ini belum ada yang meneliti. Berikut ini beberapa penelitian terdahulu tentang pelaksanaan pengawasan oleh lembaga legislatif di daerah baik itu pengawasan terhadap kebijakan atau program yang diimplementasikan oleh pemerintah daerah maupun pengawasan legislatif dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan prinsip check and balance.

Amrizal dkk (2013) yang meneliti tentang fungsi pengawasan DPRK terhadap perizinan dan pengendalian menara telekomunikasi di Kabupaten Aceh Besar. Pada penelitian ini dipaparkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRK Aceh Besar belum optimal di sebabkan karena regulasi belum memadai. Kendala yang dihadapi DPRK Aceh Besar adalah belum jelasnya kriteria untuk mengevaluasi, kurangnya kemampuan anggota, keterbatasan sumber daya dan mekanisme pengawasan. Upaya yang harus dilakukan yakni membutuhkan keterlibatan DPRK secara langsung dalam hal tindak lanjut yang berkaitan dengan tindakan perbaikan pengorganisasian, perubahan alokasi APBK, perbaikan qanun, dan mengusulkan rancangan qanun.

Penelitian lainnya yang diteliti oleh Sahri dkk (2014) tentang optimalisasi fungsi pengawasan DPRD terhadap program JAMKESDA di Kabupaten

Bangkalan. Hasilnya juga menunjukkan pengawasan terhadap program JAMKESDA yang dijalankan oleh pemerintah daerah belum optimal dan pengawasan perlu dioptimalkan dengan melakukan kunjungan kerja serta rapat dengar pendapat dengan pihak Dinas Kesehatan.

Anwar, dkk (2015) dalam penelitiannya tentang fungsi DPRD dalam pengawasan pelayanan publik di Kabupaten Situbondo, Hasil penelitian menunjukkan Pelaksanaan fungsi pengawasan belum menerapkan mekanisme pengawasan yang sistematis. Faktor pendukungnya yakni adanya fasilitas sarana dan prasarana yang baik, simposium, kunjungan dalam negeri dan kunjungan luar negeri, adanya dukungan Tim Sekretariat Dewan. Faktor-faktor lemahnya fungsi pengawasan DPRD antara lain, rendahnya kualitas SDM, kemampuan manajerial, faktor dukungan (control) masyarakat, keterbatasan anggaran dan rendahnya komitmen atau motivasi anggota DPRD.

Maryadi (2015) meneliti tentang fungsi DPRK dalam pengawasan terkait pembahasan tindak lanjut Laporan Pertanggungjawaban Bupati Aceh Jaya terhadap APBK). Hasil penelitian menunjukkan fungsi pengawasan DPRK terhadap LPJ Bupati Aceh Jaya telah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kendala yang dihadapi DPRK Aceh Jaya. Faktor-faktor yang mempengaruhi yakni ada faktor internal dan eksternal. Faktor internal seperti SDM belum memadai, peraturan tata tertib DPRK kurang mendukung, kurangnya sarana dan anggaran, tidak adanya transparansi dari bupati, minimnya pengawasan langsung kepada masyarakat. Kendala eksternalnya seperti tidak adanya keberanian masyarakat untuk memberikan informasi kepada

DPRK tentang kelemahan-kelemahan Pemerintah Kabupaten Aceh Jaya, Tidak adanya transparansi dari eksekutif dan adanya polemik antara pemerintah propinsi dengan pemerintah kabupaten

Iskandar dkk (2017) meneliti tentang implementasi fungsi pengawasan DPRD dalam kebijakan di Kota Samarinda. Hasil penelitian menunjukkan implementasi fungsi pengawasan telah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Faktor yang mempengaruhinya yakni perbedaan kemampuan masing-masing anggota DPRD, orientasi politik anggota DPRD yang berbeda dan tumpang tindihnya pengawasan.

Penelitian lainnya terkait fungsi pengawasan juga pernah diteliti dengan memfokuskan pelaksanaan fungsi pengawasan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik seperti Aminudin (2015) meneliti tentang fungsi pengawasan DPRD dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Hasil penelitian menunjukkan penguatan fungsi pengawasan DPRD dapat diwujudkan dengan melakukan penataan regulasi, meningkatkan kualitas sumber daya manusia anggota DPRD.

Penelitian yang sama juga diteliti oleh Putri, dkk (2017) tentang fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Magelang dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik. Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan menunjukkan penelitian yang dilakukan oleh Aminuddin dan Putri memiliki perbedaan dikarenakan Putri menggambarkan secara komprehensif baik itu peran dan fungsi pengawasan DPRD, kendala yang dihadapi DPRD dan upaya yang dilakukan DPRD untuk mewujudkan pemerintahan yang baik.

Penelitian lainnya terkait pengawasan DPRD untuk mewujudkan prinsip *check and balance* dilakukan oleh Darmadi (2015) di Kabupaten Boyolali. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan pelaksanaan fungsi pengawasan diwujudkan dalam 3 (tiga) tahap yaitu advokasi kepentingan masyarakat, representasi dan berbicara kepentingan masyarakat dan pengawasan administratif.

Untuk melihat kesimpulan dari kajian literatur terdahulu yang lebih lengkap tentang pengawasan lembaga legislatif terhadap kebijakan atau program yang laksanakan oleh pemerintah daerah serta pengawasan legislatif dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

NO	Peneliti	Judul	Hasil Penelitian
1	Amrizal dkk (2013)	Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Terhadap Perizinan Dan Pengendalian Menara Telekomunikasi Di Kabupaten Aceh Besar (Hasil Penelitian/Jurnal)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRK Aceh Besar belum optimal dikarenakan regulasi belum memadai. 2. Kendala yang dihadapi DPRK Aceh Besar adalah belum jelasnya kriteria untuk mengevaluasi, kurangnya kemampuan anggota, keterbatasan sumber daya dan mekanisme pengawasan. 3. Upaya yang harus dilakukan yakni membutuhkan keterlibatan DPRK secara langsung yaitu tindak lanjut perbaikan pengorganisasian, perubahan alokasi APBK, perbaikan qanun, dan mengusulkan rancangan qanun.
2	Muhammad Sahri dkk (2014)	Optimalisasi Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pelaksanaan Program JAMKESDA	Pengawasan program JAMKESDA belum optimal dan pengawasan dapat dioptimalkan dengan melakukan kunjungan

		di Kabupaten Bangkalan. (Hasil Penelitian/Tesis)	kerja serta rapat dengar pendapat dengan dinas kesehatan.
3	Aminudin (2015)	Fungsi Pengawasan DPRD Dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (Hasil Penelitian/Jurnal)	Penguatan fungsi pengawasan DPRD dapat diwujudkan dengan melakukan penataan regulasi, meningkatkan kualitas sumber daya manusia anggota DPRD.
4	Khairil Anwar, dkk (2015)	Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pengawasan Pelayanan Publik Di Kabupaten Situbondo. (Hasil Penelitian/Jurnal)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pelaksanaan fungsi pengawasan belum menerapkan mekanisme sistematis. 2. Faktor pendukungnya yakni adanya fasilitas sarana dan prasarana yang baik, simposium, kunjungan dalam negeri dan kunjungan luar negeri, adanya dukungan Tim Sekretariat Dewan. 3. Faktor-faktor lemahnya fungsi pengawasan DPRD antara lain; (1). Rendahnya kualitas sumber daya manusia; (2). Lemahnya kemampuan manajerial atau kepemimpinan; (3). Lemahnya faktor dukungan (control) masyarakat; (4). Keterbatasan dana; (5). Rendahnya komitmen atau motivasi anggota DPRD.
5	Budi Darmadi (2015)	Efektifitas Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Mewujudkan Prinsip Checks And Balances (Studi Kasus DPRD Kabupaten Boyolali Dan Pemerintah Kabupaten Boyolali). (Hasil Penelitian/Tesis)	<p>Pelaksanaan fungsi pengawasan diwujudkan dalam tiga tahap</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Advokasi Kepentingan Masyarakat, 2. Representasi dan Berbicara Kepentingan Masyarakat 3. Pengawasan Administratif.

6	Safrul Maryadi (2015)	Fungsi DPRK dalam Pengawasan Pemda (Studi Pembahasan Tindak Lanjut Laporan Pertanggungjawaban Bupati Aceh Jaya terhadap APBK). (Hasil Penelitian/Tesis)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fungsi pengawasan DPRK Aceh Jaya telah dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku, 2. Kendala yang dihadapi DPRK Aceh Jaya. <ol style="list-style-type: none"> a. Kendala internal meliputi: <ol style="list-style-type: none"> 1) Rendahnya Kualitas SDM 2) Peraturan tata tertib DPRK kurang mendukung, 3) Kurangnya sarana dan anggaran, 4) Tidak adanya transparansi dalam pelaksanaan perencanaan maupun program kerja Bupati, 5) Minimnya peninjauan langsung kepada masyarakat. 6) Masih banyak anggota Dewan yang tidak mengungkapkan penemuannya di lapangan. b. Kendala eksternal meliputi <ol style="list-style-type: none"> 1) Tidak adanya keberanian masyarakat untuk memberikan informasi kepada DPRK tentang kelemahan-kelemahan Pemerintah Kabupaten Aceh Jaya 2) Tidak adanya transparansi dari eksekutif 3) Adanya polemik antara Pemerintah Propinsi dengan Kabupaten tentang kebijakan dan koordinasi dalam pelaksanaan pembangunan.
---	-----------------------	---	--

7	Fenny Silfia Putri dkk (2016)	Pengaruh Personal Background, Political Background dan Pemahaman Anggota DPRA Tentang Pengelolaan Keuangan Aceh Terhadap Fungsi Pengawasan Pelaksanaan Anggaran Legislatif Di Pemerintah Aceh. (Hasil Penelitian/Jurnal)	Personal background, political background, dan pemahaman anggota DPRA tentang pengelolaan keuangan Aceh, berpengaruh terhadap fungsi pengawasan pelaksanaan anggaran legislatif di Pemerintah Aceh.
8	Rasha Anandya Laksmi Putri, dkk (2017)	Fungsi Pengawasan DPRD Kabupaten Magelang Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik. (Hasil Penelitian/Jurnal)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peran DPRD Kabupaten Magelang dalam fungsinya pengawasan meliputi: <ol style="list-style-type: none"> a) Pengawasan langsung ke lapangan b) Sidang-sidang Komisi c) Menggunakan hak-haknya d) Pengawasan terhadap penyusunan dan penetapan Peraturan Daerah dalam Rapat Paripurna e) Pengawasan terhadap pembahasan APBD f) DPRD dalam melaksanakan pengawasan terhadap segala tindakan Pemerintah Daerah menurut sifatnya; 2. Faktor-faktor yang menghambat antara lain: <ol style="list-style-type: none"> a) Kurangnya pemahaman anggota dewan b) Perbedaan persepsi diantara anggota DPRD c) Sumber daya yang terbatas d) Tidak tersedianya jaringan pengawasan yang memadai e) Peraturan perundang-undangan yang cenderung berubah-ubah; f) Lemahnya penegakan hukum.

			<p>3. Upaya-upaya yang dilakukan</p> <p>a) Sekretariat DPRD mengirimkan anggota DPRD dan staf dari Sekwan untuk mengikuti bimbingan teknis, seminar, workshop, studi banding</p> <p>b) DPRD mengadakan kerjasama dengan lembaga eksekutif dan yudikatif.</p>
9	Wahyuni Iskandar dkk (2017)	Implementasi Fungsi Pengawasan DPRD Dalam Kebijakan Pemerintah Daerah Di Kota Samarinda. (Hasil Penelitian/Jurnal)	<p>1. Implementasi fungsi pengawasan telah sesuai dengan peraturan yang berlaku.</p> <p>2. Faktor yang mempengaruhinya yakni perbedaan kemampuan masing-masing anggota DPRD, orientasi politik anggota DPRD yang berbeda dan tumpang tindihnya pengawasan.</p>
10	Galuh Ayu Tresnaningtyas (2017)	<i>Pengawasan DPRD Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2016 Tentang Pemilihan, Pengesahan Dan Pengangkatan, Pelantikan Dan Pemberhentian Kepala Desa Dalam Pemilihan Kepala Desa Di Kabupaten Wonogiri.</i> (Hasil Penelitian/Tesis)	<p>1. Pengawasan DPRD dilakukan secara menyeluruh yang mencakup semua tahapan pemilihan Kepala Desa.</p> <p>2. Pengawasan bersifat Objektif dan Efisiensi yang dilakukan dengan dua cara yaitu: Pengawasan Langsung dan Pengawasan Tidak Langsung.</p>
11	Taufik dkk (2017)	Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintah Daerah Dalam Pemberlakuan Perda Di Kabupaten Luwu Utara. (Hasil Penelitian/Jurnal)	<p>1. Mekanisme pelaksanaan fungsi pengawasannya yaitu melakukan Rapat Kerja (raker) bersama Instansi terkait dan kunjungan kerja (kunker),</p> <p>2. Hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD dalam Pengawasan Pelaksanaan Peraturan Daerah merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan.</p>

12	Antonius Saragintan dan Syahrul Hidayat (2015)	Politik Pork Barrel di Indonesia: Kasus Hibah dan Bantuan Sosial di Provinsi Banten tahun 2011 (Hasil Penelitian/Jurnal)	Politik pork barrel yang terjadi di Banten ialah group targeted yang dilakukan terhadap kelompok-kelompok berbasis agama.
----	--	--	---

Sumber: Diolah, 2018

Berdasarkan dari beberapa penelitian terdahulu diatas, maka dapat disimpulkan bahwa dalam penelitian ini memiliki perbedaan dari penelitian-penelitian sebelumnya. Penelitian ini penulis akan lebih spesifik menganalisis pengawasan DPRK Aceh Jaya dalam pelaksanaan program listrik gratis dengan menggunakan dimensi pengawaan preventif dan represif. Penelitian yang pernah dilakukan dalam lingkup DPRK Aceh Jaya yakni tentang fungsi DPRK dalam Pengawasan Pemerintah Daerah (Studi Pembahasan Tindak Lanjut Laporan Pertanggung jawaban (LPJ) Bupati Aceh Jaya terhadap APBK) yang diteliti oleh Maryadi (2015). Pada penelitian tersebut memfokuskan pengawasan pada tindak lanjut LPJ Bupati Aceh Jaya.

Penelitian yang akan diteliti ini juga akan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi pengawasan DPRK Aceh Jaya dengan menggunakan indikator hubungan eksekutif dan legislatif, sistem pemilu, kekuasaan formal parlemen, kemauan politik dan kapasitas teknis DPRK. Meskipun dalam penelitian Amrizal dkk (2013), Anwar dkk (2015), Maryadi (2015), Putri dkk (2017), Iskandar dkk (2017) menempatkan faktor-faktor yang mempengaruhi pengawasan legislatif seperti faktor rendahnya kualitas anggota legislatif, keterbatasan sumber daya, rendahnya motivasi atau komitmen anggota legislatif dalam penelitiannya, peneliti

juga akan menggunakan dimensi-dimensi tersebut dan dalam penelitian ini peneliti akan menambahkan dimensi hubungan eksekutif dan legislatif, sistem pemilu dan kekuasaan formal parlemen.

2.2 Kerangka Teoritik

2.2.1 Lembaga Perwakilan Daerah

2.2.1.1 Pengertian Perwakilan

Perwakilan adalah sebuah hubungan melalui mana seseorang atau sebuah kelompok membela atau bertindak untuk kepentingan sekelompok masyarakat yang luas (Heywood, 2014). Menurut Budiardjo (2008) ada dua kategori konsep perwakilan. Kategori pertama Keterwakilan Politik (*political representation*) dan perwakilan fungsional (*functional representation*). Kategori kedua menyangkut peran anggota parlemen sebagai trustee dan peran sebagai pengemban “mandat”. Perwakilan adalah seseorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama kelompok yang lebih besar.

Sejalan dengan pendapat Budiardjo, Ebyhara (2014) perwakilan adalah seseorang atau kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama kelompok yang lebih besar. Umumnya, perwakilan dilakukan melalui mekanisme partai politik. Jadi untuk menuju wakil rakyat harus melalui partai-partai politik yang bertarung (pemilu) untuk merebut lembaga perwakilan. Seorang atau sekelompok wakil yang telah dipilih untuk memegang

kewenangan harus bertindak menurut kepentingan yang diwakilkannya, baik yang berkenaan dengan kesepakatan sebelumnya yang telah dibuat antara keduanya saat kampanye maupun tindakan demi kebaikan yang terwakili (Herizal: 2016)

Berdasarkan beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa perwakilan merupakan seseorang atau kelompok yang diberikan mandat oleh rakyat untuk dapat memperjuangkan hak-hak rakyat didalam tata roda pemerintahan dalam mencapai kesejahteraan rakyat. Wakil rakyat yang diberikan mandat harus mampu artikulasikan dan memperjuangkan kepentingan rakyat.

Adanya lembaga perwakilan merupakan sebagai perwujudan untuk merealisasikan dan memperjuangkan hak-hak atau aspirasi masyarakat didalam pemeritahan. Rakyat yang begitu banyak dan ragam pemikirannya sangat tidak memungkinkan untuk ikut berpartisipasi langsung pemerintahan. Oleh karena itu, di era demokrasi ini rakyat di berikan kewenangan dan kebebasan untuk memilih dan menentukan wakil-wakilnya dalam menduduki kursi di parlemen melalui pemilu langsung.

2.2.1.2 Fungsi Pengawasan Lembaga DPRD

Menurut Budiardjo (2008) fungsi badan legislatif atau lembaga perwakilan yang paling penting adalah (1) menentukan kebijakan (*policy*) dan membuat undang-undang dan (2) mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga agar semua tindakan badan eksekutif

sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Sedangkan Menurut Heywood (2014) fungsi utama parlemen (majelis) adalah legislasi, perwakilan, pengawasan, rekrutmen politik dan legitimasi.

Menurut Jamil dalam buku GAMNA (2014), fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Dalam hubungan itu penting dibedakan antara “*representation in presence*” dan “*representation in idea*” yang bersifat formal dan substantif. Keterwakilan bersifat formal yaitu keterwakilan sudah dianggap ada apabila secara fisik dan resmi, wakil rakyat terpilih sudah duduk di lembaga perwakilan rakyat. Sedangkan secara substantif keterwakilan rakyat dapat dapat tersalur apabila kepentingan nilai, aspirasi dan pendapat rakyat yang di wakili benar-benar telah di perjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang di tetapkan oleh lembaga perwakilan.

Secara peraturan peundang-undangan fungsi lembaga perwakilan daerah ada 3 fungsi sebagaimana disebutkan di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 149 ayat 1 yakni: (a) fungsi pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota (b) fungsi anggaran dan (3) fungsi pengawasan. Pada ayat selanjutnya disebutkan (2) Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah kabupaten/kota. (3) Dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana

dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota menjangkau aspirasi masyarakat. Sedangkan dalam konteks keacehan disebutkan didalam UU PA 2006 pada bab VII DPRA dan DPRK pada 22 bahwa DPRA dan DPRK mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Untuk dalam penelitian ini lebih spesifik menjelaskan dan menganalisis fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPRK Aceh Jaya terhadap program listrik gratis.

Menurut Hans Kelsen dalam jurnal Suparno (2016) pengawasan muncul ketika trias politica (*distribution of power*) memisahkan kekuasaan menjadi eksekutif, legislatif dan yudikatif. Adanya pemisahan kekuasaan tersebut, muncul fungsi disetiap masing-masing bidang pemerintahan. Dengan adanya fungsi tersebut, terdapat suatu pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah karena masing-masing bidang harus dibatasi kekuasaannya dibidang-bidang tertentu.

Berdasarkan UU No 23/2014 tentang Pemerintah Daerah pada pasal 153 disebutkan ada 4 (empat) ayat yang berhubungan fungsi pengawasan:

- (1) Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:
 - a. Pelaksanaan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota;
 - b. Pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota; dan
 - c. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan

d. Keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

- (2) Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana dimaksud pada (1), DPRD kabupaten/kota berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.
- (3) DPRD kabupaten/kota melakukan pembahasan terhadap laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) DPRD kabupaten/kota dapat meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan.

Pengawasan semestinya merupakan salah satu fungsi yang paling intensif yang dapat dilakukan lembaga DPRD. Fungsi pengawasan yang dijalankan DPRD dalam konteks sebagai lembaga politik merupakan bentuk pengawasan politik atau kebijakan yang lebih bersifat strategis dan bukan pengawasan teknis administrasi. DPRD pada hakekatnya merupakan organ pemerintahan di tingkat lokal yang mengemban harapan rakyat untuk berperan sebagai representasi dan agenda kepentingan rakyat melalui proses perumusan kebijakan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah. Ini menunjukkan bahwa fungsi pengawasan yang diemban DPRD dalam tataran pengendalian kebijakan guna menciptakan *check and balances* antara DPRD dan eksekutif demi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat (Aminuddin, 2015)

Fungsi pengawasan yang ada pada lembaga perwakilan (legislatif) hanyalah pengawasan dalam konteks kebijakan/program yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Fungsi pengawasan sangat

penting dijalankan oleh legislatif agar terciptanya tata pemerintahan baik.

2.2.1.3 Faktor yang mempengaruhi Pengawasan DPRD/DPRK

Menurut Sanit (1985) terdapat empat faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan fungsi legislatif di tingkat nasional maupun pada level daerah antara lain :

1) Integritas dan kemampuan

Dimensi integritas, kemampuan atau keterampilan menjadi hal yang sangat penting yang harus dimiliki oleh setiap anggota legislatif baik itu ditingkat lokal maupun nasional. Adanya integritas, kemampuan serta keterampilan yang mumpuni akan memberikan dampak yang sangat besar terhadap kinerja lembaga legislatif dalam menjalankan fungsinya dan sebaliknya apabila integritas dan kemampuan minim yang dimiliki oleh anggota legislatif maka hal ini tentu akan berpengaruh dan tidak maksimalnya kinerja lembaga legislatif dalam menjalankan fungsinya.

2) Hubungan Anggota Badan Legislatif dengan Masyarakat

Faktor lainnya menurut Sanit adalah hubungan anggota legislatif dengan anggota masyarakat yang mereka wakili yang tercermin dalam sistem perwakilan yang berlaku.

3) Struktur organisasi badan legislatif

Struktur organisasi badan legislatif yang merupakan kerangka formal bagi kegiatan anggota dalam bertindak sebagai wakil rakyat. Legislatif sebagai lembaga representasi rakyat memiliki kewenangan dan tugas-tugas serta hak-hak yang diberikan oleh undang-undang untuk menjalankan fungsinya.

4) Hubungan Legislatif dan Eksekutif

Hubungan antara legislatif dan eksekutif harus dikembangkan sebagai upaya penegakan prinsip-prinsip *check and balances*. Sebagai institusi yang berfungsi mengawasi eksekutif dan perangkatnya dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, legislatif harus memiliki kapasitas dan sumberdaya yang memadai untuk menjalankan fungsi tersebut dengan harapan dapat menjadi mitra yang setara dan sejajar. Kegagalan dalam membangun kapasitas legislatif dapat membuat fungsinya dalam melakukan *check and balances* menjadi tidak efektif dan hubungan dapat terdistorsi kearah hubungan yang tidak harmonis (Suwanta, 2016).

Sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah, legislatif dan eksekutif tentu memiliki peran dan wewenang yang berbeda. Eksekutif merupakan pihak yang melaksanakan (eksekutor) dalam setiap kebijakan daerah yang telah ditetapkan bersama legislatif sedangkan legislatif pihak yang melaksanakan pengawasan (control) atas pelaksanaan kebijakan daerah. Sehingga urgensi harmonisasi

legislatif dan eksekutif menjadi keharusan agar terlaksananya sebuah kebijakan yang efektif dan efisiensi serta sesuai dengan apa yang telah di rencanakan dan ditetapkan bersama.

Menurut Amal dalam jurnal Anwar dkk (2015) pola hubungan antara DPRD dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pembangunan, pemerintah dan pelayanan publik di daerah terbagi dalam tiga pola hubungan yakni “dominasi eksekutif, dominasi legislatif, dan hubungan yang seimbang” dan lebih lanjut dikatakannya dalam suatu sistem politik satu negara ketiga pola hubungan tersebut tidak berjalan dengan tetap”.

Lebih lanjut Amal menjelaskan dalam jurnal Anwar dkk (2015) pola hubungan yang ideal antara legislatif dan eksekutif adalah terjadi adanya keseimbangan antara kedua lembaga tersebut, namun hal itu akan sangat bergantung pada sistem politik yang dibangun. Semakin demokratis sistem politik itu maka hubungan antara DPRD dan pemerintah daerah akan semakin seimbang. Sebaliknya semakin tidak demokratis sistem politik suatu Negara maka yang tercipta dua kemungkinan yaitu dominatif eksekutif yang menciptakan rezim otoriter dan dominasi legislatif yang menciptakan anarki politik.

Selain itu, menurut Johnson (2005) terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi lembaga perwakilan dalam melaksanakan fungsinya.

1) Hubungan Eksekutif dan Legislatif

Tingkat pemisahan atau persatuan antara cabang legislatif dan eksekutif mungkin merupakan faktor utama dalam menentukan kekuatan dan kemandirian legislatif. Secara khusus, pemisahan yang lebih bersih antara kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam sistem presidensial mendorong legislatif kepresidenan untuk memainkan peran pembuatan peraturan dan pengawasan yang lebih independen daripada rekan parlemen mereka.

DPRK dan pemerintah daerah Aceh Jaya memiliki kedudukan yang sama sebagai penyelenggara dalam hal tata kelola pemerintahan. Oleh karena itu, DPRK dapat mempengaruhi kebijakan atau program-program yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Sebagai lembaga penyeimbang (*check and balance*), DPRK harus mampu menjaga independensinya dalam melaksanakan kewenangan dan fungsi pada setiap kebijakan yang dilaksanakan sehingga roda pemerintahan dapat berjalan dengan baik yang mengutamakan kepentingan masyarakat daripada kepentingan kelompok.

2) Sistem Pemilu

Sistem pemilu dengan anggota tunggal (distrik) dimana konstituen di wilayah tertentu secara langsung memilih seorang calon. Calon dengan suara terbanyak yang akan menang, kemungkinan akan lebih independen dan responsif terhadap

konstituen dibanding anggota parlemen yang dipilih dalam sistem proposional.

Indonesia menerapkan system pemilu proporsional (perwakilan berimbang) dengan daftar calon terbuka. Sistem proporsional merupakan sistem dengan metode transfer suara pemilih yang diperoleh partai politik menjadi kursi di parlemen setara dengan perolehan suara yang didapat partai politik dalam pemilihan umum (Heywood, 2014). Sistem pemilu proposional memiliki kelebihan dan kelemahan sebagaimana disebut oleh Miriam dalam tabel berikut ini.

Tabel 2.2 Kelebihan dan Kelemahan Sistem Proporsional

Kelebihan	Kelemahan
Dianggap lebih representatif karena jumlah kursi partai pilitik dalam parlemen sesuai dengan jumlah suara masyarakat yang diperoleh dalam pemilu. Tidak ada distorsi antara perolehan suara dan perolehan kursi	Kurang mendorong partai-partai untuk beintegrasi satu sama lain, malah sebaliknya cenderung mempertajam perbedaan-perbedaan diantara mereka. Bertambah jumlah partai dapat menghambat proses integrasi diantara berbagai golongan dimasyarakat yang sifatnya pluralis. Hal ini mempermudah fragmentasi dan lahirnya partai baru
Setiap suara dihitung dan tidak ada yang hilang. Partai kecil dan golongan minoritas diberi kesempatan untuk menempatkan wakilnya di parlemen. Kerena itu masyarakat yang heteregon dan pluralis lebih tertarik pada sistem ini	Wakil rakyat kurang erat hubungannya dengan konstituennya, tetapi lebih erat dengan partainya. Peranan partai lebih menonjol daripada kepribadian seorang wakil rakyat. Akibatnya sistem ini memberi kedudukan kuat kepada pimpinan partai untuk menentukan wakilnya di parlemen melalui Stelsel Daftar (System list)
	Banyaknya partai yang bersaing mempersulit satu partai untuk mencapai mayoritas di parlemen.

Sumber: Miriam Budiardjo, 2007: 470-471

3) Kekuasaan Formal Parlemen

Kekuasaan formal parlemen, biasanya ditetapkan dalam konstitusi dan peraturan tetap (atau aturan prosedur), adalah faktor lain yang menentukan independensi dan kekuasaan parlemen. Beberapa parlemen menikmati kekuasaan formal yang luas, membiarkan anggota dan komite untuk mengusulkan undang-undang. Secara peraturan perundang undangan DPRK memiliki kekuasaan formal yang besar yang diatur dalam UU No 11/2006 tentang Pemerintah Aceh pada bab VII tentang DPRA dan DPRK pasal 22 ayat 1 yakni fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Lebih lanjut dalam UU No 11/2006 tentang Pemerintah Aceh pada pasal 24 ayat 1 disebutkan tugas dan wewenang DPRK yang berhubungan dengan pengawasan DPRK kabupaten/kota:

- a. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan qanun kabupaten/kota dan peraturan perundang-undangan lain;
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan program pembangunan kabupaten/kota, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lain, serta penanaman modal dan kerja sama internasional;
- j. melakukan pengawasan dan meminta laporan kegiatan dan penggunaan anggaran kepada KIP kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemilihan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota; dan
- k. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk penilaian kinerja pemerintahan.

4) Kemauan politik

Kemauan politik adalah kekuatan dari keinginan pemimpin parlemen dan anggota berpengaruh untuk melaksanakan atau memperluas kekuasaan parlemen. Kemauan politik anggota parlemen dapat diwujudkan dalam bentuk sejauhmana motivasi dan komitmen untuk bisa memaksimalkan kewenangan untuk menjalankan fungsi dan hak yang diberikan peraturan perundang-undangan.

5) Kapasitas Teknis Parlemen

Kemampuan legislatif untuk menjalankan fungsi perwakilan, pembuatan undang-undang dan pengawasan secara efektif pada tingkat tertentu pada kapasitas manajerial (kepemimpinan) dan teknisnya. Kapasitas teknis parlemen menjadi sangat penting dalam peningkatan pelaksanaan fungsi anggota parlemen. Kapasitas teknis DPRK dapat dilihat dari segi pendidikan, pengalaman dan kemampuan setiap anggota DPRK. Selain itu, ketersediaan sarana dan prasarana serta dana juga dapat menjadi faktor pendukung terhadap kinerja fungsi pengawasan DPRK.

Adanya faktor-faktor yang mempengaruhi lembaga legislatif yang telah dijelaskan diatas menyebabkan legislatif tidak dapat menjalankan fungsinya dengan baik sehingga akan berpengaruh pula pada cita cita mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Selain itu tidak berjalannya tata kelola pemerintahan dengan baik juga dikarenakan

terjadinya praktek *Rent Seeking* dan *Pork Barrel Policy* yang dilakukan oleh elit-elit politik baik yang berada di dalam legislatif maupun eksekutif.

Rent seeking merupakan salah satu teori pilihan publik juga dapat mentransformasikan lebih jauh konsep dasar ilmu ekonomi kedalam bidang politik. Konsep pendapatan ditransformasikan menjadi konsep perburuan rente. Konsep ini sangat penting bagi ilmu ekonomi politik untuk menjelaskan perilaku pengusaha, politisi dan kelompok kepentingan (Racbini, 2006). Menurut Hudyanto (2014) rente merupakan bentuk sangat mudah mendapatkan keuntungan yang dinikmati oleh sekelompok orang karena mendapatkan kemudahan dari proteksi atau privilege yang diberikan oleh pemerintah (publik).

Konsep rent seeking dalam literatur ekonomi politik tidaklah dimaknai secara netral karena individu/ kelompok bisa memperoleh keuntungan dari aktivitas ekonomi yang legal (sah). Kecenderungannya, pendekatan ekonomi politik melihat perilaku mencari rente dari kacamata negatif. Asumsi awal yang dibangun dari teori ekonomi politik adalah setiap kelompok kepentingan (*self interest*) berupaya untuk mendapatkan keuntungan ekonomi yang sebesar-besarnya dengan upaya yang sekecil-kecilnya. Pada titik inilah seluruh sumber daya ekonomi politik yang dimiliki seperti lobi, akan ditempuh demi menggapai tujuan tersebut. Persoalannya adalah jika produk lobi

tersebut berupa kebijakan maka implikasi yang muncul bisa sangat besar (Yustika, 2014).

Rent Seeking bisa didefinisikan sebagai upaya individual atau kelompok untuk meningkatkan pendapatan melalui pemanfaatan regulasi pemerintah (Yustika, 2014). Menurut Racbini (2006), rente ditransformasikan sebagai suatu sifat pelaku bisnis untuk memudahkan cara memperoleh keuntungan dengan menggunakan modal yang menjadi hak milik orang lain atau hak milik publik untuk keuntungannya sendiri (*rent seeking behavior*) sehingga rent diartikan lebih kritis dan menjadi negatif artinya karena input atau modal yang dipakai bukan hak milik sendiri.

Menurut Krueger dalam buku Yustika (2014) terdapat beberapa penjelasan mengenai perilaku rente. Pertama, bahwa masyarakat akan mengalokasikan sumberdaya untuk menangkap peluang hak milik (*property rights*) yang ditawarkan oleh pemerintah. Kedua, bahwa setiap kelompok atau individu akan berupaya untuk mempertahankan posisi mereka yang menguntungkan. Ketiga, bahwa di dalam pemerintah sendiri terdapat kepentingan-kepentingan berbeda.

Selain itu, dalam mengalokasikan sumberdaya, faktor politik lain yang sering di mainkan oleh para elit-elit politik terutama elit yang memiliki kekuasaan yakni politik distributif. Politik distributif adalah bentuk pemahaman bahwa politik sebagai arena alokasi dan distribusi sumber daya. Sumber daya diartikan sebagai segala sesuatu yang dapat

memberdayakan atau memampukan warga dalam hubungan kuasanya dengan pihak lain (politisi, pejabat publik) (Saragitan dan Hidayat, 2016). Salah satu penerapan politik distributif berkaitan dengan pemanfaatan program-program negara atau program pemerintah untuk meraih kemenangan pada pemilu. Oleh sebab itu, politik distributif dalam hal ini akan lebih cenderung menguntungkan partai penguasa dalam pemerintahan. Hal demikian dikarenakan partai pemerintah kemungkinan memiliki kontrol secara lebih eksklusif dalam memanfaatkan keberhasilan program-program pemerintah (Stokes dalam jurnal Palenewen (2014).

Salah satu bentuk politik distributif adalah *pork barrel*. Denmark (2000) dalam jurnal Saragitan & Hidayat (2016) *Pork barrel* adalah upaya politik distributif yang dilaksanakan di lokasi yang berkaitan dengan politisi, misalnya berdasarkan daerah pemilihan (dapil) atau daerah geografis tertentu. *Pork barrel* dijelaskan pada awalnya sebagai akibat dari politisi yang secara individu berusaha untuk mengamankan distribusi suara untuk pribadinya dalam pemilu di daerahnya.

Politik *pork barrel* biasanya dilakukan oleh anggota legislatif karena politik *pork barrel* dianggap sebagai sebuah usaha bagi anggota legislatif mendapatkan alokasi dana untuk dibawa kepada konstituen di daerahnya dengan tujuan agar konstituen mendapatkan sebuah insentif untuk kembali memilih calon tersebut di periode berikutnya. Namun

dalam perkembangannya, fenomena ini berkembang dan semakin dikenal karena terjadi pula di berbagai negara dengan berbagai bentuk dan ciri khas lainnya dan juga dapat dikenakan pada eksekutif (Saragitan & Hidayat, 2016).

Konsep *pork barrel* mengalami pergeseran dari definisi awalnya. Secara tegas, Evans (2011) dalam jurnal Drazen & Eslava (2006) menyebutkan bahwa *pork barrel* didasarkan pada pembagian sumber daya berupa program pemerintah yang dibagikan pada masyarakat di wilayah tertentu. Penekanan pada konsep awal ini bukanlah pada individu melainkan orang banyak yang tinggal di wilayah tersebut. Artinya, wujud dari alokasi tersebut meski tidak bersifat individu, namun juga tidak dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat. Namun dalam perkembangan terbaru, literatur lain menyebutkan bahwa politik *pork barrel* mulai disematkan juga sebagai *group-targeted policy*, yang pembiayaannya diberikan secara langsung namun memang tidak menysar pada publik yang luas, atau hanya berorientasi pada kelompok tertentu saja. Pergeseran lainnya adalah adanya kecenderungan untuk melihat bahwa politik *pork barrel* tidak hanya dapat dilakukan oleh anggota legislatif, tetapi juga dapat dilakukan oleh eksekutif.

Menurut Saragitan & Hidayat (2016) Ada beberapa ciri-ciri mendasar untuk melihat fenomena politik *pork barrel*. Pertama, walaupun awalnya konsep ini ditujukan kepada perilaku anggota

legislatif, hal tersebut dapat dilakukan oleh seorang pimpinan pemerintahan dan terutama dikaitkan kepada mereka yang akan menghadapi pemilihan umum di wilayahnya agar terpilih kembali. Kedua, politik *pork barrel* dilakukan dengan menggunakan anggaran negara yang dimanfaatkan untuk alokasi dana yang tersedia yang digunakan untuk menaikkan keterpilihan calon tertentu. Ketiga, politik *pork barrel* bersifat regional atau konteks kewilayahan. Keempat, politik *pork barrel* itu bersifat diskriminatif (*group targeted*) artinya hanya masyarakat tertentu yang dapat menikmati hasil dari alokasi dana tersebut. Kelima, politik *pork barrel* tidak bersifat mengikat konstituennya untuk memilih *incumbent* karena tidak ada perjanjian yang dilakukan.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa dalam penelitian ini, untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi fungsi pengawasan DPRK Aceh Jaya terhadap pelaksanaan program listik gratis, peneliti lebih cenderung menggunakan indikator yang dijelaskan oleh Johnson (2005). Secara umum faktor-faktor yang mempengaruhi lembaga legislatif yang dijelaskan oleh Sanit (1985) dan Johnson (2005) memiliki kesamaan, namun indikator-indikator yang dijelaskan oleh Johnson (2005) lebih komprehensif dan relevan dengan permasalahan yang diteliti sehingga peneliti memilih Johnson untuk membahas dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi pengawasan DPRK. Indikator-indikator

tersebut di antaranya hubungan eksekutif dan legislatif, sistem pemilu, kekuasaan formal parlemen, kemauan politik dan kapasitas teknis DPRK.

2.2.2 Teori Pengawasan

2.2.2.1 Pengertian Pengawasan

Pengawasan dapat didefinisikan sebagai kegiatan yang mempunyai peran utama bagi lancarnya kegiatan dalam organisasi organisasi. Pengawasan bisa menjadi fungsi pengontrol bagi manajemen untuk memastikan bahwa rencana- rencana yang telah ditetapkan dapat berjalan secara mulus dan lancar sehingga organisasi bisa mencapai setiap sasaran yang telah ditetapkan. Pengawasan menjadi unsur yang sangat penting didalam sebuah lembaga/institusi khususnya didalam tata pemerintahan untuk melihat keberhasilan kinerja dalam sebuah kebijakan atau program pemerintah.

Secara umum pengawasan merupakan usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai hasil atau kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak (Amrizal dkk, 2013). Menurut Bagir Manan dalam buku Hamidi & Lutfi (2011), seorang ahli hukum tata negara mendefinisikan pengawasan (toezicht supervision) suatu bentuk hubungan dengan sebuah legal entity yang mandiribukan hubungan internal dari entittas yang sama. Bentuk dan isi pengawasan dilakukan semata-mata menurut atau berdasarkan ketentuan undang-undang.

Hubungan pengawasan hanya dilakukan terhadap hal yang secara tegas ditentukan dalam undang-undang. Pengawasan tidak berlaku atau tidak diterapkan hal yang tidak ditentukan atau berdasarkan undang-undang.

Secara terminologi, pengawasan juga seringkali dimaknai sebagai suatu proses pengukuran kinerja dan pengambilan tindakan untuk menjamin agar hasil (output and outcome) sesuai dengan yang diinginkan serta untuk menjamin segala sesuatu berjalan sebagaimana mestinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (on the right track) (Suwanta, 2016)

Menurut Hamidi & Lutfi (2011), pengawasan adalah suatu proses usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai yang dilakukan oleh institusi internal manajer atau pimpinan atau oleh lembaga eksternal yang mandiri sekaligus berwenang terhadap objek kegiatan yang telah ditentukan baik yang akan, sedang dan sudah berlangsung atau dijalankan supaya sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki (efektif dan efisien) menurut atau berdasarkan ketentuan undang-undang yang berlaku.

Pengawasan pada dasarnya 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. Pengawasan dapat tercipta suatu aktivitas yang

berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauh mana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut (Suadi, 2014)

Pengawasan merupakan bagian penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Tanpa adanya fungsi pengawasan, kekuasaan dalam sebuah negara akan berjalan sesuai kehendak dan interpretasi pemegang kekuasaan (*power maker*) sehingga aspirasi masyarakat sebagai pemegang kedaulatan relatif terabaikan. Fungsi pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan sangat diperlukan, karena melalui berjalannya fungsi pengawasan yang baik, akan memberikan jaminan tercapainya tujuan dari rencana yang telah ditetapkan serta sekaligus memberi peringatan dini jika terjadi penyimpangan (Putri, 2016)

Kata pengawasan itu sendiri kadang mempunyai konotasi yang tidak menyenangkan karena dianggap akan mengancam kebebasan dan otonomi pribadi. Padahal suatu lembaga atau organisasi sangat memerlukan pengawasan untuk menjamin tercapainya tujuan. Sehingga tugas pimpinan atau seorang manager adalah untuk menemukan keseimbangan antara pengawasan suatu lembaga atau organisasi dan kebebasan pribadi atau mencari tingkat pengawasan yang tepat. Menurut Handoko dalam penelitian Trenaningtyas (2017) pengawasan

yang berlebihan akan menimbulkan birokrasi dan mematikan kreatifitas yang pada akhirnya merugikan suatu lembaga atau organisasi itu sendiri. Sebaliknya pengawasan yang tidak mencukupi dapat menimbulkan pemborosan sumber daya dan membuat pencapaian tujuan menjadi sulit.

Dengan demikian dapat disimpulkan pengawasan merupakan sebuah aktivitas yang dilakukan oleh sebuah institusi, lembaga atau perseorangan untuk mengawasi adanya kemungkinan terjadinya penyelewengan atau penyimpangan terhadap kebijakan-kebijakan atau keputusan-keputusan yang telah direncanakan sehingga dengan adanya pengawasan akan membantu tercapainya tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Dalam konteks organisasi pemerintahan, penyelenggaraan pengawasan dilakukan oleh legislatif terhadap eksekutif. Setiap program atau kebijakan yang dikeluarkan oleh eksekutif maka legislatif sebagai lembaga representatif rakyat berwenang untuk mengawasi kebijakan-kebijakan tersebut. Adanya pengawasan dari legislatif dapat memberikan masukan atau evaluasi bagi eksekutif dalam mengimplementasikan kebijakan yang tepat sasaran dan dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat luas.

2.2.2.2 Jenis-jenis Pengawasan

Menurut Hamidi & Lutfi (2011), menginventarisikan dan mengklasifikasikan beberapa jenis Pengawasan, diantaranya :

1) Pengawasan dari Segi Institusi

Pengawasan ini terbagi atas internal dan eksternal. Pengawasan internal merupakan pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi pemerintah itu sendiri. Pengawasan internal dalam arti sempit adalah pengawasan intern yang dilakukan oleh pemerintah dengan membentuk instansi pengawas pada setiap unit organisasi dalam lingkungan birokrasi pemerintahan. Sedangkan pengawasan internal dalam arti luas adalah pengawasan internal yang dilakukan oleh pemerintah dengan membentuk lembaga khusus pengawasan wewenangnya mencakup seluruh bagian organisasi dalam lingkup birokrasi. Pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pengawas yang sama sekali berada di luar organisasi atau birokrasi pemerintah. Mekanisme pengawasan eksternal yang dibangun antara pengawas dengan yang diawasi tidak lagi mendukung sifat kedinasan.

2) Pengawasan dari segi Objek atau substansi yang diawasi.

Pengawasan terbagi atas pengawasan secara langsung dan tidak langsung. Pengawasan langsung merupakan pengawasan yang dilakukan langsung oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa di tempat pekerjaan terhadap objek yang diawasi. Jenis pengawasan semacam ini disebut pula dengan inspeksi atau operasi mendadak (sidang). Sedangkan

pengawasan tak langsung diadakan dengan laporan-laporan yang diterima baik lisan maupun tertulis, mempelajari masukan masyarakat dan sebagainya tanpa terjun kelapangan.

3) Pengawasan Segi Waktu

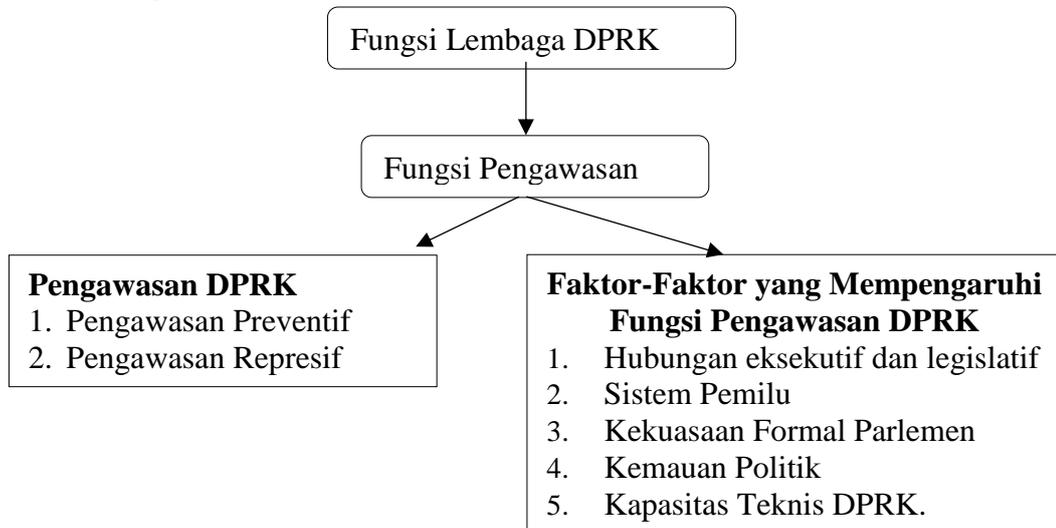
Pengawasan dari segi waktu dapat dibedakan kedalam pengawasan preventif (kontrol apriori) dan pengawasan represif (kontrol aposteriori). Menurut Suwanta (2016) dilihat dari persepektif ruang lingkup fungsi pengawasan DPRD, pengawasan dapat dibedakan kedalam pengawasan preventif dan Pengawasan represif. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD pada tahap persiapan dan perencanaan pembentukan sebuah produk hukum daerah. Pengawasan ini bertujuan pada aspek pencegahan dan perbaikan termasuk pengusulan, perbaikan atau pembetulan regulasi baru untuk perbaikan kualitas penyelenggaraan pemerintah daerah. Sedangkan pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap proses implementasi sebuah produk hukum daerah. Pengawasan ini bertujuan menghentikan pelanggaran dan mengembalikan pada keadaan semula baik disertai atau tanpa saksi.

Sejalan dengan pendapat Suwanta, Anwar (2015) dalam tulisannya juga memaparkan jenis pengawasan yang dapat dilakukan oleh lembaga DPRD dapat berupa pengawasan preventif dan pengawasan refresif. Pengawasan preventif adalah Pengawasan yang dilakukan pada tahap persiapan dan perencanaan suatu

kegiatan atau kebijakan pemerintah daerah. Pengawasan ini bertujuan pada aspek pencegahan dan perbaikan. Sedangkan Pengawasan represif pengawasan terhadap proses-proses aktivitas pemerintah daerah. Pengawasan bertujuan menghentikan pelanggaran dan mengembalikan pada keadaan semula.

Berdasarkan beberapa jenis pengawasan yang dijabarkan diatas, maka dalam penelitian ini peneliti menggunakan jenis pengawasan yang dijelaskan oleh Suwanta (2016) yakni jenis pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pemilihan kedua jenis pengawasan ini berdasarkan pertimbangan untuk dapat menganalisis dan menjelaskan permasalahan pengawasan DPRK Aceh Jaya terhadap program listrik gratis. Penggunaan kedua jenis pengawasan tersebut tidak terlepas dari permasalahan yang ditimbulkan dalam pelaksanaan program listrik gratis di Aceh Jaya. Sejak diluncurkan pada 2014, permasalahan tidak tepat sasaran masih terjadi hingga sekarang ini. Oleh karena itu, peneliti ingin mengkaji dan menganalisis sejauh mana pengawasan DPRK Aceh Jaya sebelum dan sesudah pelaksanaan program listrik gratis.

2.3 Kerangka Pikir



Sumber: Diolah, (2018)

2.4 Definisi Konsepsional

Definisi konsepsional merupakan bagian dari definisi-definisi yang berisi penjelasan dari konsep yang digunakan dalam penelitian ini. Adapun yang menjadi definisi konsepsional sebagai berikut:

- a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota (DPRK) adalah unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum (UU No. 11/2006 tentang PA).
- b. Fungsi Pengawasan DPRK adalah fungsi untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang Undang, Peraturan Daerah dan keputusan Bupati serta kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.
- c. Pengawasan adalah sebuah kegiatan yang dilakukan institusi, lembaga atau perseorangan untuk mengawasi adanya kemungkinan terjadinya penyelewengan atau penyimpangan terhadap kebijakan-kebijakan atau keputusan-keputusan yang telah ditetapkan.

2.5 Definisi Operasional

Untuk mengetahui pengawasan DPRK terhadap pelaksanaan program listrik, penelitian ini menggunakan beberapa definisi operasional yang diturunkan dari kerangka teoritis dan definisi konseptual. Definisi operasional yang dipakai adalah sebagai berikut:

Tabel 2.3 Definisi Operasional

Varibel	Dimensi	Indikator	
	Preventif	Regulasi	
Pengawasan DPRK	Represif	Pembentukan Panitia Khusus	
		Turun Langsung ke Masyarakat	
		Tindak Lanjut Pengawasan	
Faktor Yang Mempengaruhi	Hubungan Eksekutif dan Legislatif	Tingkat Independensi DPRK terhadap pemerintah daerah	
	Sistem Pemilu	Tingkat Independensi anggota DPRK terhadap partai politik	
		Tingkat Keterikatan anggota DPRK terhadap pemilih	
	Kekuasaan Formal	Tugas dan wewenang Pengawasan DPRK dalam UU dan tartib DPRK	
		Tugas dan wewenang pengawasan anggota, komisi dan alat kelengkapan lain DPRK dalam UU dan tartib DPRK	
	Kemaun Politik	Tindak Lanjut Laporan Masyarakat	
		Peninjauan Langsung ke Masyarakat	
	Kapabilitas Teknis DPRK	Kapabilitas Teknis DPRK	Pendidikan Anggota DPRK
			Pengalaman Anggota DPRK
			Kapabilitas Teknis Pendukung DPRK
			Ketersediaan Dana

Sumber : Diolah, (2018)