

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya ayat (3) mengatur bahwa, pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum.¹

Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD) dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia ditempatkan sebagai bagian dari Pemerintah Daerah, akibatnya DPRD menjadi tidak berfungsi dan selalu berada di bawah Pemerintah Daerah. Lebih jauh lagi, DPRD yang merupakan implementasi dari pelaksanaan sistem demokrasi perwakilan tidak dapat lagi menjalankan fungsi utamanya yaitu sebagai wadah wakil-wakil rakyat menyalurkan pendapat, memperjuangkan aspirasi, dan melakukan pengawasan kepada Pemerintah Daerah serta fungsi legislasinya.

¹ Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (1)

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan landasan yuridis bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, maka DPRD tidak lagi merupakan bagian dari Pemerintah Daerah, akan tetapi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut. Sehingga diharapkan dengan posisi tersebut diharapkan DPRD dapat menjalankan peran dan fungsinya secara optimal sebagai penyalur aspirasi masyarakat dan fungsi legislasinya dengan lebih baik. Optimalisasi peran dan fungsi DPRD tersebut harus didukung oleh Pemerintah Daerah sebagai pelaksana kebijakan di daerah otonom.

Otonomi Daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat-sifat sendiri-sendiri, dalam kerangka negara kesatuan. Tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat daerah-daerah lain.² Pendapat tersebut jika dikaitkan dengan peran DPRD menunjukkan bahwa optimalisasi peran DPRD sebagai penyalur aspirasi masyarakat di daerah dipengaruhi oleh konsep Otonomi Daerah sebagai salah satu pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi di daerah.

Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi

² Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Alternatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm. 12.

pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah, yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Berdasarkan ketentuan dalam pasal tersebut, maka yang berfungsi sebagai badan eksekutif daerah adalah Pemerintah Daerah dan yang berfungsi sebagai badan legislatif daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah yang berupa Peraturan Daerah (Perda). Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antara kedua lembaga tersebut bukan suatu lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka salah satu tugas dan wewenang DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya serta APBD.

Namun dalam kenyataannya, tugas dan wewenang DPRD belum dapat dilaksanakan secara maksimal. Memang banyak faktor yang mempengaruhi pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD tersebut, salah satunya adalah masalah

sumber daya manusia (SDM) anggota DPRD itu sendiri dan adanya perubahan pola kerja anggota DPRD di pemerintahan daerah.

Adanya perasaan cepat puas atau karena faktor kemalasan dan kurangnya disiplin serta tanggung jawab pribadi sebagai wakil rakyat, ada kecenderungan integritas moral yang rendah sebagian anggota DPRD itu sendiri, sehingga DPRD mengalami krisis kepercayaan dari publik yang luas (masyarakat) akibat kasus-kasus yang melibatkan tanggungjawabnya.³

Salah satu kasus tersebut adalah perkara asuransi Dana DPRD DIY-dana asuransi tiap anggota DPRD DIY yang dimasukkan dalam anggaran belanja eksekutif diduga kuat telah memenuhi unsur tindak pidana korupsi.⁴ Dalam kasus tersebut jelas kelihatan bahwa DPRD DIY menitipkan anggaran belanja pada pemerintah daerah dan hal tersebut sebenarnya tidak perlu terjadi karena penyusunan APBD adalah merupakan kesepakatan antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Di samping itu, DPRD mempunyai fungsi melakukan pengawasan, apabila anggaran yang seharusnya untuk kepentingan DPRD dititipkan kepada Pemerintah Daerah tentunya akan ditemui kesulitan dalam hal pengawasannya.

Dengan adanya kasus tersebut di atas menunjukkan bahwa sikap DPRD dalam pelaksanaan fungsinya belum memiliki kepekaan terhadap lingkungan masyarakat yang sedang menghadapi berbagai kesedihan. DPRD terkesan hanya memikirkan dirinya sendiri dengan menuntut berbagai hak, ketimbang menyuarakan aspirasi rakyat di daerahnya.

³Thontowi Jauhari, 2008, *DPRD malas-malasan*, <http://suaramerdeka.com>

⁴Nugraha, 2008, *Perkara Asuransi Dana DPRD DIY Pengadilan Tinggi Yogyakarta, Buat putusan Kontroversi* http://www.DPRD_DIY.co.id

DPRD dalam menjalankan fungsinya seharusnya memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan pengendalian dan pengawasan terhadap jalannya roda pemerintahan di daerah.⁵ Pengawasan DPRD ini dimaksudkan agar pemerintah daerah dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah didasarkan pada prinsip Otonomi Daerah dengan memberi kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah serta perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Di era demokratisasi dan dalam suasana reformasi menuju pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah, pengefektifan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Bone sangat mendesak untuk dilakukan dengan cara peningkatan kualitas sumber daya manusia anggota DPRD itu sendiri dan penyempurnaan struktur kelembagaan DPRD sehingga memiliki kemauan dan kemampuan secara efisien dan efektif dalam menyuarakan aspirasi rakyat di daerah. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Bone harus memperhatikan faktor pendukung dan penghambat. Segala sesuatu yang menjadi pendukungnya harus dibina, dipertahankan dan ditingkatkan. Sedangkan yang menghambatnya diusahakan jalan pemecahannya. Permasalahan inilah yang melatarbelakangi penelitian yang akan dilakukan oleh penulis.

⁵ B.N. Marbun, *DPRD, Masalah dan Masa Depan*, Erlangga, Jakarta, 1994, hlm. 87

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana telah diuraikan di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan APBD oleh DPRD Kabupaten Bone?
2. Apa kendala yang dihadapi oleh DPRD Kabupaten Bone dalam pelaksanaan pengawasan APBD?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah seperti tersebut di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk memperoleh jawaban atas masalah-masalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan APBD oleh DPRD Kabupaten Bone.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji kendala yang dihadapi oleh DPRD Kabupaten Bone dalam pelaksanaan pengawasan APBD.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum administrasi negara khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan pengawasan pengelolaan APBD oleh DPRD.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada masyarakat Sulawesi Selatan khususnya di Kabupaten Bone dan lebih khusus lagi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) Kabupaten Bone dalam pelaksanaan tugas dan wewenang pengawasan terhadap pengelolaan APBD

E. Tinjauan Pustaka

Suatu negara, bagaimana pun bentuknya dan seberapapun luas wilayahnya tidak akan mampu menyelenggarakan pemerintahan secara sentral terus menerus. Keterbatasan kemampuan pemerintah menimbulkan konsekuensi logis bagi distribusi urusan-urusan pemerintahan negara kepada pemerintah daerah yang di Indonesia dikenal dengan istilah otonomi daerah.

Untuk melaksanakan secara nyata gagasan demokrasi atau pemerintahan rakyat dengan sistem perwakilan ternyata tiap-tiap negara mempergunakan cara tersendiri, dengan kata lain bahwa penerapan demokrasi antara satu dengan negara lain tidak sama. Namun demikian tidak dapat disangkal bahwa dalam beberapa hal masih ditemukan persamannya. Perbedaan yang dianggap prinsipil antara lain adalah dalam hal cara penunjukan atau pemilihan wakil-wakil rakyat, bentuk-bentuk lembaga perwakilan rakyat, cara-cara pengambilan keputusan, fungsi, hak dan kewajiban lembaga perwakilan rakyat dengan lembaga negara lainnya dan sebagainya.

Sehubungan dengan adanya perbedaan-perbedaan tersebut maka para ahli tata negara mencoba membuat klasifikasi tentang sistem pemerintahan dan tentunya ukuran atau dasarnya berbeda satu dengan lainnya. Mengingat bahwa para ahli mempunyai cara tersendiri untuk membuat klasifikasi sistem pemerintahan maka di sini hanya akan dibahas klasifikasi yang disampaikan oleh R. Kranenburg dalam bukunya yang berjudul "*Political Theory*", sebagai berikut:⁶

"Modern democracies may be subdivided into three classes, according to the relation between the organs of government which discharge the three different function".

The classification is as follows:

1. *Representative popular government with a parliamentary system.*
2. *Representative popular government with separation of power.*
3. *Representative popular government subject to some direct popular influence (e.g. referendum, or popular initiative).*

The representative system is common to these forms, but the played by representative is not same in the case.

Menurut Kranenburg maksudnya ialah akan menggolong-golongkan negara yang memakai sistem modern yakni demokrasi tidak langsung atau demokrasi yang mempergunakan sistem perwakilan menjadi tiga golongan. Ukuran yang dipergunakan dalam pembuatan golongan tersebut, ialah hubungan antara masing-masing alat perlengkapan negara yang menjelaskan tiga macam fungsi negara, yaitu fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif.⁷

⁶ Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm. 67

⁷ Max Boboy, *DPR RI Dalam Perspektif Sejarah dan Tatanegara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 33

Istilah *legislatif* mengingatkan kita pada ajaran *trias politika Montesqieu*. Menurut *Montesqieu* dalam negara terdapat 3 (tiga) kekuasaan, yaitu *kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif* dan *kekuasaan yudikatif*.

“Yang dimaksud *kekuasaan legislatif* adalah kekuasaan membuat peraturan atau undang-undang. Lembaga negara yang disebut lembaga legislatif menurut UUD 1945 ada 2 (dua), yaitu: lembaga legislatif tertinggi (MPR) dan lembaga legislatif sehari-hari (DPR)”.⁸

Pengertian lembaga legislatif sehari-hari yaitu DPR menurut UUD 1945 dapat diartikan hampir sama dengan pengertian lembaga legislatif dalam teori negara modern, badan legislatif diartikan sebagai lembaga “legislate” atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat, maka dari itu badan ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); nama lain yang sering dipakai adalah parlemen”.⁹

Oleh karena itu yang dimaksud dengan badan legislatif dalam penelitian ini adalah badan yang anggota-anggotanya merupakan perwakilan politik atau perwakilan rakyat yang bertugas untuk merumuskan kemauan rakyat dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat rakyat secara umum, serta melakukan pengawasan terhadap terpenuhinya kemauan rakyat.

Berdasarkan kedudukan dan kekuasaannya badan legislatif dibedakan menjadi:¹⁰

1. *Legislatif Nominal*, hakekat peranannya hanya terbatas pada formalitas saja. Kekuasaan tertinggi dan mempunyai wewenang untuk membuat undang-undang badan legislatif, tetapi lembaga legislatif tersebut tunduk (sub ordinasi) kepada lembaga atau badan eksekutif;

⁸ Sri Soemantri, M., *Optimalisasi Fungsi Pengawasan Lembaga Legislatif dalam Mendorong Terciptanya Pemerintahan Konstitusional yang Bersih dan Berwibawa*, Makalah Lokakarya dan Temu Ilmiah Nasional Hukum, Indonesia, 2000

⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1993, hlm. 173

¹⁰ Ramdlon Naning, *Aneka Asas Ilmu Negara*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1982, hlm. 62-66

2. *Legislatif Supermasi*, ini berarti yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan supermasi di dalam negara dan mempunyai peranan yang menentukan. Lembaga legislatif ini tidak saja menentukan dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga memilih hak untuk mengawasi lembaga eksekutif bahkan jika perlu dapat menjatuhkan kabinet;
3. *Legislatif Perimbangan*, dalam sistem ini kedudukan dalam lembaga legislatif seimbang dan mempunyai peranan yang sama dengan lembaga eksekutif, demikian juga dengan lembaga yudikatif. Ketiga-tiganya sejajar;
4. *Legislatif langsung oleh rakyat*, disebut "*Direct popular legislatur*" adalah lembaga legislatif yang perannya dilakukan langsung oleh rakyat melalui hak inisiatif dan referendum seperti dianut beberapa "*Landis Gemerinde*" di Swiss.

Dalam konteks ini DPRD diartikan sebagai legislatif perimbangan yang mempunyai kedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah (badan eksekutif). Dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 ditentukan bahwa di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan rakyat daerah, oleh karena didaerahpun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Selanjutnya untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah maka di daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah. DPRD sebagai badan legislatif daerah bukan lagi merupakan bagian dari pemerintah daerah melainkan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Dengan demikian DPRD dapat lebih melaksanakan peran dan fungsinya dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah terutama dalam mewujudkan demokrasi di daerah. Hal tersebut dapat dilihat dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 40 "DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila".

Dua institusi yang harus selalu ada dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah Pemerintah Daerah (Pemda) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

(DPRD). Karena itu Undang-Undang Dasar 1945 (Pasal 18) dan Undang-Undang pelaksanaannya mengharuskan adanya kedua institusi ini di setiap daerah otonom. Hal ini sekaligus untuk membedakan status atau kedudukan suatu daerah. Tanpa adanya DPRD, status daerah adalah wilayah administrasi. Misalnya : lima wilayah kota di DKI Jakarta.

Salah satu tugas dan wewenang DPRD adalah melaksanakan pengawasan:

1. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain;
2. Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota;
3. Pelaksanaan anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
4. Kebijakan Pemerintah Daerah;
5. Pelaksanaan kerjasama internasional di daerah.

Dengan tugas dan wewenangnya ini, DPRD diharapkan mampu memainkan perannya secara optimal sebagai institusi pengemban fungsi kontrol terhadap jalannya pemerintahan di daerah. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, efektif, bersih, berwibawa dan terbebas dari berbagai praktek-praktek yang berindikasi KKN.

Tugas dan wewenang pengawasan yang dimaksud dalam ketentuan ini, harus dibedakan dengan tugas pengawasan yang dilakukan oleh perangkat pengawas fungsional. Tugas dan wewenang pengawasan yang dilakukan DPRD berada dalam dimensi politik, sedangkan tugas pengawasan yang dilakukan perangkat pengawas fungsional berada dalam dimensi administrasi. Hal ini berarti, tugas pengawasan oleh DPRD lebih menekankan pada segi hubungan

antara penggunaan kekuasaan oleh eksekutif dengan kondisi kehidupan rakyat di daerah. Maksudnya, apakah rakyat benar-benar telah memperoleh pelayanan dan perlindungan secara semestinya? Apakah kegiatan-kegiatan yang dilakukan Pemerintah Daerah benar-benar menjadikan meningkatnya kesejahteraan rakyat? Apakah penggunaan anggaran yang telah dialokasikan tidak disalahgunakan untuk hal-hal yang merugikan rakyat dan negara dan sebagainya. Jika ternyata dari hasil pengawasan diperoleh indikasi adanya kecenderungan yang negatif atau merugikan kepentingan rakyat dan negara, DPRD berwenang menanyakan dan menyatakan keberatannya kepada Pemerintah Daerah. DPRD boleh meminta Kepala Daerah untuk menunda atau bahkan mencabut kebijakannya jika benar-benar merugikan rakyat banyak. Bahkan jika berkategori pelanggaran terhadap hukum, DPRD sewaktu-waktu dapat menindaklanjuti dengan meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Demikian pula, jika DPRD memperoleh data dan informasi dari masyarakat mengenai adanya indikasi penyimpangan yang dilakukan oleh aparat Pemda dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, ia dapat memanggil Kepala Instansi yang bersangkutan untuk dimintai keterangan. Dan jika hasil penyelidikan yang dilakukan ternyata mendukung indikasi itu, DPRD dapat meminta Kepala Daerah untuk menindak pejabat yang bersangkutan, serta menyerahkan kepada kepolisian atau kejaksaan untuk melakukan penyidikan.

Tetapi, satu hal yang tidak boleh dilakukan oleh DPRD adalah melaksanakan pengawasan seperti yang dilakukan oleh aparat pengawas fungsional. Anggota DPRD tidak boleh memeriksa administrasi keuangan (baik

rutin maupun pembangunan) secara langsung seperti layaknya pemeriksa dari Inspektorat Daerah, BEPEKA, atau BPKP. Karena pengawasan oleh DPRD adalah pengawasan fungsional yang bersifat eksterm. Jika DPRD ingin menindaklanjuti suatu kasus penyimpangan hasil temuan aparat pengawas fungsional, maka data yang digunakan adalah Berita Acara Pemeriksaan yang diserahkan oleh Pimpinan Instansi pengawas fungsional dan data hasil investigasi dari berbagai sumber lainnya.

Penegasan mengenai pengertian dan ruang lingkup tugas pengawasan yang dilakukan DPRD diperlukan untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya kekeliruan dalam penerapan di masa-masa mendatang. Sebab, gejala seperti itu sudah tampak di beberapa daerah, sehingga menimbulkan ketegangan dalam hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD.

Dalam kehidupan sehari-hari baik dalam lingkungan masyarakat maupun di lingkungan kerja, istilah pengawasan itu agaknya tidak terlalu sukar untuk dimengerti. Akan tetapi, untuk memberikan suatu definisi atau batasan tentang pengawasan, ternyata tidak begitu gampang.

Sebelum mengutarakan atau membahas mengenai definisi pengawasan dari segi tata bahasa. Perlu kita ketahui istilah pengawasan dalam bahasa Indonesia asal katanya adalah "awas", sehingga pengawasan merupakan kegiatan mengawasi saja, dalam arti melihat sesuatu dengan seksama. Tidak ada kegiatan lain di luar itu, kecuali melaporkan hasil kegiatan mengawasi tadi.

Sedangkan istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah

controlling lebih luas artinya daripada pengawasan. Akan tetapi di kalangan ahli atau sarjana telah disamakan pengertian "*controlling*" ini dengan pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian. Pengendalian berasal dari kata "*kendali*", sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki kegiatan yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar. Akan tetapi, ada juga yang tidak setuju akan disamakannya istilah *controlling* ini dengan pengawasan, karena *controlling* pengertiannya lebih luas daripada pengawasan di mana dikatakan bahwa pengawasannya adalah hanya kegiatan mengawasi saja atau hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan saja hasil kegiatan mengawasi tadi, sedangkan *controlling* adalah di samping melakukan pengawasan juga melakukan kegiatan pengendalian, yakni: menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan menuju arah yang benar.¹¹

Kenyataan dalam praktek sehari-hari bahwa istilah *controlling* itu sama dengan istilah pengawasan dan istilah pengawasan ini pun telah mengandung pengertian luas, yakni tidak hanya sifat melihat sesuatu dengan seksama melaporkan hasil, kegiatan mengawasi tadi tetapi juga mengandung pengendalian, dalam arti: menggerakkan, memperbaiki dan meluruskannya sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan.

Sebagai bahan perbandingan, di bawah ini penulis ambil dan ajukan beberapa batasan mengenai pengawasan yang dikemukakan oleh para ahli dibidang manajemen.

¹¹ Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998, hal. 18.

Sarwoto¹² memberikan definisi tentang pengawasan sebagai berikut:

“Pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.”

Dalam definisi tersebut secara implisit dapat terlihat tujuan dari pengawasan yaitu “mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana”. Jadi seluruh pekerjaan yang dimaksud adalah jenis sedang dalam pelaksanaan dan bukan pekerjaan-pekerjaan yang telah selesai dilaksanakan.

Menyimak definisi tersebut di atas, maka dapatlah dikatakan bahwa definisi tersebut adalah dinamis yang mengandung unsur mengarahkan atau mengendalikan. Definisi lain yang berbeda dengan definisi pengawasan tersebut diberikan oleh Soekarno K¹³ sebagai berikut: “Pengawasan adalah suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana”.

Dalam definisi pengawasan dari Sarwoto yang menekankan pada “Kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana”, sedangkan definisi pengawasan dari Soekarno K., yang menekankan pengawasan sebagai “Proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan” ini tidak banyak berbeda.

¹² Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Management*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 93.

¹³ Soekarno K., *Dasar-Dasar Management*, Penerbit MISWAR, Jakarta, 1968, hlm. 107.

Di samping definisi dari Sarjana-sarjana Indonesia tersebut di atas disajikan, diutarakan pula definisi pengawasan dari Sarjana Barat George R. Terry mengatakan bahwa pengawasan adalah "Untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi atasnya, dan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana".

Dari definisi Sarwoto dan Soekarno, dapatlah disimpulkan bahwa dalam definisi ini terlihat adanya dua bagian, yaitu: bagian pertama berupa inti atau wujud perbuatan dalam pengawasan, sedangkan bagian kedua yang menggambarkan tujuan yang hendak dicapai oleh pengawasan.

Mengingat beragamnya definisi dari beberapa para ahli manajemen tentang pengawasan tersebut, penulis juga mencoba untuk mengemukakan pendapat tentang definisi pengawasan melalui pendekatan dari beberapa definisi tersebut di atas, adapun definisi yang dimaksudkan adalah sebagai berikut: "Pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai."

Dalam definisi tersebut juga terdiri dari dua bagian, yaitu bagian:

- Pertama* : Menggambarkan wujud dari kegiatan pengawasan.
- Kedua* : Menggambarkan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai oleh pengawasan tersebut.

Istilah *ketentuan* dalam definisi tersebut di atas, mengandung arti yaitu sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan ketentuan lain yang berlaku.

Kemudian istilah *sasaran yang hendak dicapai* dalam definisi tersebut artinya sesuai dengan rencana yang sudah ditentukan dan memenuhi prinsip daya guna dan prinsip hasil guna.

Jadi, definisi tersebut di atas memiliki ruang lingkup pengetrapan yang cukup luas. Di mana di samping dapat diterapkan terhadap kegiatan atau pekerjaan yang sedang berjalan, juga terhadap pekerjaan atau kegiatan yang telah selesai. Dengan demikian jelaslah bahwa dalam kedua hal ini sifat dan arah penyaluran masukan dari pengawasan tersebut berlainan.

Untuk, dapat lebih memberikan gambaran mengenai pengawasan ini, dirasakan perlu mengemukakan maksud dan tujuan daripada pengawasan tersebut.

Dalam rangka pelaksanaan pekerjaan dan untuk mencapai tujuan dari pemerintah yang telah direncanakan maka perlu ada pengawasan, karena dengan pengawasan tersebut serta tujuan yang akan dicapai yang dapat dilihat dengan berpedoman rencana (*planning*) yang telah ditetapkan terlebih dahulu oleh pemerintah sendiri.

Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa pada prinsipnya pengawasan itu sangat penting dalam melaksanakan pekerjaan dan tugas pemerintahan, sehingga pengawasan diadakan dengan maksud untuk:¹⁴

1. Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak;

¹⁴ Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Op. Cit*, hlm. 22-23

2. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan yang baru;
3. Mengetahui apakah penggunaan budget yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan apa yang telah direncanakan;
4. Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam planning atau tidak;
5. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam *planning*, yaitu standard.

Dari uraian tersebut di atas, dapatlah dipahami bahwa untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut:¹⁵

1. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas;
2. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi;
3. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut;
4. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya;
5. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis.

¹⁵ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintahan dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 38.

Pengawasan terhadap perbuatan aparat Pemerintah dapat dilakukan oleh sesama aparat Pemerintah atau aparat lain di luar tubuh eksekutif secara fungsional, dapat pula dilakukan oleh kekuasaan kehakiman. Secara skematis, pengawasan ini dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu (1) pengawasan administratif, yang berbentuk pengawasan melekat dan pengawasan fungsional dan (2) pengawasan oleh kekuasaan kehakiman.