

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Negara Hukum

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan, bahwa “Negara Indonesia negara hukum”. Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakan supremasi hukum untuk menegakan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.

Berdasarkan uraian di atas yang dimaksud dengan Negara Hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.¹

Menurut Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja. Kesusilaan yang akan menentukan baik tidaknya suatu peraturan undang-undang dan membuat undang-undang adalah sebagian dari kecakapan menjalankan pemerintahan negara. Oleh karena itu, bahwa yang penting adalah mendidik manusia menjadi warga negara yang baik,

¹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Sinar Bakti, hlm. 153.

karena dari sikapnya yang adil akan terjamin kebahagiaan hidup warga negaranya.²

Aristoteles juga mengemukakan tiga unsur dari pemerintahan berkonstitusi. Pertama, pemerintah dilaksanakan untuk kepentingan umum. Kedua, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengesampingkan konvensi dan konstitusi. Ketiga, pemerintahan berkonstitusi yang dilaksanakan atas kehendak rakyat³.

Dalam kepustakaan Indonesia istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtstaats*. Demikian juga ditemukan hasil survei yang sama dengan yang dilakukan oleh fakultas hukum universitas Indonesia pada tahun 1975 respondennya terdiri dari kalangan praktisi, yaitu para pejabat dari lingkungan pemerintahan dan teoritis, yaitu para pakar di beberapa perguruan tinggi baik negeri maupun swasta⁴ hal yang sama juga di kemukakan oleh Notohamidjojo.

Dengan timbulnya gagasan-gagasan pokok yang dirumuskan dalam konstitusi-konstitusi dari abad IX itu, maka timbul juga istilah negara hukum atau *rechtstaats*.

Adapun pendapat yang banyak pengikutnya, yaitu pendapat Djokosoetono, yang mengatakan “Negara hukum yang demokratis sesungguhnya istilah ini salah,

²*Ibid.*, hlm,154.

³George Sabine, A History of Political Theory, George G. Harrap & CO. Ltd., London, 1995, hlm. 92 juga Dahlan Thaib, Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Hak-hak Asai Manusia, hlm. 22

⁴Wahyono, Padmo, 1975, *Negara Republik Indonesia*, Jakarta, Raja Grafiika Persada, hlm.

sebab kalau kita bilangkan *Democratische rechtstaats* yang penting dan primer adalah *rechtstaats*” selanjutnya ia mengatakan :

Sekarang perkembangan dari pada negara hukum yang dalam lapangan politik dan ilmu pengetahuan di Indonesia selalu diabaikan, tidak diketahui bahwa ada beberapa macam negara hukum. Ini adalah perkembangan dari pada bangunan *staat type rechtstaats* dalam tiga tingkatan : *formele rechtstaats*, *liberal rechtstaats* dan *materiele rechtstaats*⁵

Dari beberapa pendapat tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa *rechtstaat* sama artinya dengan negara hukum. Selain istilah *rechtstaats*, sejak tahun 1966 dikenal pula dengan istilah *rule of law* yang diartikan sama dengan negara hukum. Pendapat ini antara lain dikemukakan oleh Sumaryati Hartono, yang mengatakan:⁶

Oleh sebab itu, agar supaya tercipta suatu negara hukum yang membawa keadilan bagi seluruh rakyat yang bersangkutan, penegakan *the rule of law* itu harus diartikan dalam artinya yang materil.

Dalam kesempatan yang sama dibawah subjudul inti *rule of law* ternyata yang dibahas adalah inti negara hukum, Demikian pula pendapat Sudargo Gautama yang menyertakan *rule of law* dengan negara hukum, yang mengatakan ⁷ Dan jika kita berbuat demikian, maka pertama-tama kita melihat bahwa dalam suatu negara hukum, terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan. Negara tidak maha kuasa, tidak bertindak sewenang-

⁵ Wahjono, 1984, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Negara republik Indonesia, Gria persada, hlm. 67-69.

⁶ Sumaryati Hartono, 1976, *Perbandingan Hukum*, Jakarta, Cipta Slacta, hlm. 35

⁷ Sudargo Gautama, 1973, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Bandung, Alumni, hlm. 8

wenang. Tindakan-tindakan negara terhadap warganya dibatasi oleh hukum. Inilah apa yang oleh ahli hukum Inggris dikenal dengan *rule of law*. Berikut ini pendapat Padmo Wahjono yang tidak berbeda dengan pendapat-pendapat yang telah dikemukakan terlebih dahulu⁸:

Dilingkungan negara-negara Anglo Saxon (Inggris, Amerika dan negara-negara lain yang mengikuti pola bernegaranya) menolak adanya suatu pengadilan khusus seperti halnya pengadilan administrasi dalam negara hukum (liberal). Mereka mengutamakan persamaan dalam hukum sehingga tidak perlu ada perbedaan dalam forum pengadilan. Konsep mereka dikenal dengan istilah teknis *rule of law*

Selain itu ada pula pendapat yang berbeda yaitu dari Philipus M. Hadjon yang tidak menyetujui istilah negara hukum disamakan dengan *rechtstaat* ataupun *rule of law*, lebih-lebih lagi kalau hal itu dikaitkan dengan konsep tentang pengakuan akan harkat dan martabat manusia, ia pun membedakan antara *rechtsstaats* dengan *rule of law* berdasarkan latarbelakang dan sistem hukum yang menopang kedua istilah tersebut.

Konsep *rechtstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya evolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak dari sisi atau kriteria *rechtstaats* dan kriteria *the rule of law*.

Konsep *rechtstaats* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang

⁸ Wahjono, 1984, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Negara republik Indonesia, Gria Persada, hlm. 74

disebut *common law*⁹Penulis berpendapat bahwa secara formal istilah negara hukum dapat disamakan dengan *rechtstaats* atau *rule of law*, mengingat ketiga istilah tersebut mempunyai arah yang sama, yaitu mencegah kekuasaan absolut demi pengakuan dan perlindungan hak asasi.

Perbedaannya terletak pada arti materil atau isi dari ketiga istilah tersebut yang disebabkan oleh latar belakang sejarah dan pandangan hidup suatu bangsa. Hal yang sama dijumpai pula dalam istilah demokrasi yang mempunyai arti secara universal, akan tetapi secara materil atau isi demokrasi suatu bangsa tidak sama dengan demokrasi pada bangsa yang lain. Hal itu di karenakan perbedaan latarbelakang sejarah dan pandangan hidup suatu bangsa.¹⁰

Konstitusi RIS dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sementara 1950 menyebutkan negara hukum, sedangkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 *rechtstaats* diartikan sama dengan negara berdasar atas hukum.

Sebagaimana telah disebutkan, bangsa Indonesia membentuk negaranya dengan proklamasi yang merupakan perhujutan dari kesepakatan suatu tujuan, dan negara yang bagaimana yang diinginkan oleh bangsa indonesia? Jawabannya ditemukan dalam pembukaan undang-undang dasar 1945 alenia ke 2 yaitu: "... negara Indonesia, yang merdeka,bersatu,berdaulat,adil dan makmur".

Setelah diketahui negara yang bagaimana yang diinginkan dan bagaimana terbentuknya negara Indonesia, maka sampailah pada masalah, apakah hakikat negara menurut pandangan bangsa Indonesia? Untuk menemukan rumusan hukum

⁹*Ibid* hlm. 72

¹⁰*Ibid* hlm. 161-162

menurut bangsa Indonesia, kita harus mencarinya dalam UUD NRI 1945 pada hakikatnya hukum adalah ketentuan-ketentuan yang dipilih oleh kelompok manusia yang akan memakai hukum tersebut untuk mengatur kehidupannya sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Di dalam kelompok manusia yang terkecil, yaitu keluarga, sudah ada ketentuan yang dibuat oleh keluarga itu yang berlaku bagi anggota keluarga tersebut. Hal ini dimaksudkan agar supaya kehidupan dalam keluarga itu tertib dan sejahtera, Dalam lingkungan kelompok yang lebih besar, seperti desa atau persekutuan masyarakat adat juga ada ketentuan-ketentuan yang dibuat dan berlaku bagi anggota masyarakat tersebut, yang dikenal dengan hukum adat. Jadi bangsa Indonesia membuat ketentuan-ketentuan sendiri untuk mengatur kehidupan kelompoknya.

Dibawah pemerintahan Belanda rakyat Indonesia terpaksa menerima hukum kolonial yang bukan berdasar pada kehendak dan bukan pada kepribadian bangsa Indonesia. Hukum rasialis ini cukup lama berlaku, sehingga pengaruh politiknya cukup besar sampai hari ini

Jadi untuk mengetahui arti atau rumusan hukum menurut bangsa Indonesia, sama artinya dengan mencari ketentuan-ketentuan apa dan bagaimana yang diinginkan oleh bangsa Indonesia dalam kehidupan berkelompoknya, dalam hal ini kehidupan bernegaranya dan kehidupan berkelompoknya, dalam hal ini kehidupan bernegaranya dan kehidupan bernegara bangsa Indonesia diatur dalam UUD NRI 1945. Oleh karena itu untuk mencari arti hukum haruslah dicari dalam UUD NRI 1945.

Hukum mempunyai fungsi menegakkan kehidupan yang demokratis, yang berkeadilan sosial dan yang berprikemanusiaan, oleh Saharjo disebutkan sebagai hukum yang berfungsi pengayoman dengan lambang pohon beringin. Inilah yang merupakan perhujutan cita hukum Pancasila.

Dengan demikian apabila kita gambarkan rumusan negara dan hukum itu, maka akan menghasilkan negara “negara hukum”, ialah: keadaan kehidupan berkelompok bangsa Indonesia berdasarkan atas rahmat Allah yang maha kuasa dan didorong oleh keinginan luhur untuk suatu kehidupan kebangsaan yang bebas berdasarkan ketertiban dan kesejahteraan sosial, inilah arti negara hukum menurut cara pandang integrakistik Indonesia, yang penulis sebutkan sebagai cita negara Pancasila¹¹

Selanjutnya sebagaimana telah diketahui, konsep negara hukum liberal maupun konsep *rule of law* mengutamakan hak-hak individu, hal ini menunjukkan bahwa kedua konsep tersebut tidak sesuai dengan pandangan hidup bangsa Indonesia dalam kehidupan bernegaranya yang berdasarkan kekeluargaan. Oleh karena itu kedua konsep tersebut tidak menjadi pilihan bangsa Indonesia. Bangsa Indonesia telah menentukan konsep formal negara hukumnya dalam UUD NRI 1945, yang unsur-unsur utamanya ditemukan didalamnya.

Setelah diketahui rumusan, materil negara hukum Indonesia, maka bagaimanakah hal tersebut dapat dicapai?. Untuk mengetahui hal tersebut dapat dilihat rumusan formal atau aspek yuridis formal dari negara hukum Indonesia dan untuk menemukannya juga harus dicari dalam UUD NRI 1945. Inilah yang

¹¹ Wahjono, 1991, *Negara Hukum*, Negara republik indonesia, Gria persada, hlm. 41

menjadi ciri atau unsur utama negara hukum Indonesia. Yaitu hukum bersumber pada Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia juga merupakan ideologi negara, artinya telah menumbuhkan keinginan bangsa Indonesia untuk mewujudkannya. Oleh karena itu perhujatan tidak lain harus berpedoman atau bersumber pada pandangan hidup berkelompok bangsa Indonesia.

B. Tinjauan tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

1. Fungsi dan peran DPRD

Pada hakikatnya hak otonomi yang diberikan pada daerah-daerah adalah untuk mencapai tujuan negara. Rakyat yang berdaulat itu hanyalah merupakan Visi saja, karena rakyat dapat mewakili kekuasaannya dengan berbagai cara. Jadi pengertian kedaulatan adalah pengertian semu, abstrak, dalam arti tidak dapat dilihat dengan nyata dalam bentuk yang kongkrit.¹²

Pasal 148, 149 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dinyatakan bahwa DPRD kabupaten/kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum :

- a. DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah kabupaten/kota.
- b. Anggota DPRD kabupaten/kota adalah pejabat daerah kabupaten/kota.

¹² Abu Daud Busroh, 1985, *Asas-asas hukum tata negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 129

Dewan perwakilan rakyat daerah memiliki fungsi yang sangat strategis dalam melakukan pembelaan terhadap rakyat, karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyalurkan aspirasi, menerima pengaduan dari masyarakat untuk pengambilan kebijakan yang lebih baik. Pada Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah menyebutkan DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi pembentukan perda kabupaten/kota, anggaran dan pengawasan, dan dalam Pasal 363 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD secara tegas dinyatakan bahwa DPRD kabupaten/kota memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dilaksanakan sebagai representasi seluruh rakyat di kabupaten/kota.

Dalam Pasal 153 ayat (1) huruf a, dan Pasal 154 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, menentukan DPRD kabupaten/kota melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah, dan peraturan bupati/walikota. Selanjutnya pada Pasal 43 peraturan pemerintah Nomor 79 tahun 2005 tentang pedoman pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah menentukan bahwa dewan perwakilan rakyat daerah sesuai dengan fungsinya dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan unsur pemerintah daerah di dalam wilayah kerjanya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengawasan merupakan fungsi yang paling intensif dapat dilakukan DPRD, karena diatur dalam peraturan perundang-undangan dengan jelas dan tegas selain fungsi legislasi dan fungsi anggaran. Fungsi pengawasan yang dijalankan DPRD

dalam konteks sebagai lembaga politik merupakan bentuk pengawasan politik yang lebih bersifat strategis dan bukan pengawasan teknis administrasi. Ini menunjukkan bahwa fungsi pengawasan yang di emban DPRD dalam tataran pengendalian kebijakan guna menciptakan *checks and balances*. Fungsi pengawasan DPRD sangat berpengaruh terhadap kinerja dan keefektifan implementasi peraturan daerah tentang negeri tersebut oleh pemerintah daerah. Pengawasan yang dilakukan harus benar-benar objektif dan transparan agar tujuan yang diharapkan dari pelaksanaan otonomi daerah dapat terwujud. Fungsi pengawasan tersebut adalah salah satu pilar terpenting dalam proses bernegara, sehingga pengawasan dilaksanakan untuk menjamin efektifnya kebijakan-kebijakan yang telah di tetapkan pemerintah bersama DPR.

Ryaas Rasyid menilai perlunya penguatan peran DPRD, baik dalam proses legislasi maupun atas jalannya pemerintahan, termasuk konsekwensi pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran pembiayaan dan belanja daerah. Fungsi legislasi yang dimaksud adalah fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. Yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD bersama-sama dengan pemerintah daerah menyusun dan menetapkan APBD yang di dalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD, sedangkan yang dimaksud dengan fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang,

peraturan daerah, dan keputusan kepala daerah serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.¹³

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam konteks Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah, DPRD mempunyai fungsi yang diantaranya adalah :

a. Fungsi pembentukan peraturan daerah (Legislasi)

Pelebagaan otonomi daerah bukan hanya di artikulasi sebagai *final destination* (tujuan akhir), tetapi lebih sebagai *mechanism* (mekanisme) dalam menciptakan demokratisasi penyelenggaraan pemerintah yang dilaksanakan sendiri oleh daerah otonom. Diantara prasyarat yang harus di penuhi untuk mencapai tujuan tersebut adalah pemerintah daerah harus memiliki teritorial yang jelas (*legal territorial of power*); memiliki pendapatan sendiri (*local own income*); memiliki badan perwakilan (*local representative body*) yang mampu mengontrol eksekutif daerah.¹⁴ Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, badan perwakilan (*local representative body*) yang dikenal dengan nama DPRD provinsi, Kabupaten, atau Kota memiliki beberapa fungsi dan salah satunya adalah fungsi pembuatan peraturan daerah (legislasi) sebagai wahana utama untuk merefleksikan

¹³ Rasyid dan M Ryaas, 2007, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*, Jakarta, Yasrif Watampone, hlm. 222

¹⁴ *Ibid.* hlm. 241

aspirasi dan kepentingan rakyat (publik) dalam formulasi peraturan daerah.

Salah satu saran dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan adalah dibentuknya peraturan daerah, dengan kata lain peraturan daerah merupakan sarana yuridis untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah dan tugas-tugas pembantu.

Dibawah ini akan penulis sampaikan tugas-tugas alat-alat kelengkapan dewan tersebut yang terkait dengan fungsi pembuatan peraturan daerah atau legislasi. Jika mengacu pada fungsi dewan, ada 3 hal yang melekat padanya, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Fungsi-fungsi tersebut secara interen melekat pada tugas komisi selain alat kelengkapan dewan yang lain. Dalam fungsi legislasi, komisi dapat mengajukan rencana peraturan daerah bersama dengan pemerintah daerah, baik terhadap rancangan perda usul inisiatif Dewan maupun usulan inisiatif pemerintah daerah. Jika rancangan perda tersebut merupakan usul inisiatif Dewan (komisi), maka tugas yang dapat dilakukan adalah mulai dari persiapan, penyusunan, pembahasan dan penyempurnaan rancangan perda, sesuai dengan ruang lingkup tugasnya. Ketentuan yang lebih rinci yang dan terkait dengan tugas dan kewenangan ini biasanya diatur dalam peraturan tata tertib Dewan. Untuk menunjang perencanaan dan pembahasan PERDA tersebut, komisi dapat melakukan kunjungan kerja dalam rangka mencari dan menjaring aspirasi masyarakat yang terkait dengan

substansi materi rancangan perda yang akan dibahas. Selain itu komisi juga dapat melakukan rapat kerja dan dengar pendapat untuk melakukan pengayaan materi terhadap rancangan perda yang dibahas. Selanjutnya dilakukan pembahasan bersama pemerintah daerah (dinas terkait yang ditunjuk oleh Bupati/Walikota) untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Dalam fungsi anggaran, komisi mempunyai tugas :

- 1) Mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan pemerintah daerah;
- 2) Mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan rancangan APBD;
- 3) Membahas dan menetapkan alokasi anggaran untuk program, proyek atau kegiatan dinas/ instansi yang menjadi pasangan kerja komisi;
- 4) Mengadakan pembahasan laporan keuangan daerah dan pelaksanaan APBD termasuk hasil pemeriksaan Bawasda/BPKP/BPK yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya;
- 5) Menyampaikan hasil pembicaraan pendahuluan (huruf a) dan hasil pembahasan (huruf b,c dan d) kepada panitia anggaran untuk disinkronisasi;

- 6) Menyempurnakan hasil sinkronisasi panitia anggaran berdasarkan penyampaian usul komisi;
- 7) Hasil pembahasan komisi diserahkan kepada panitia anggaran untuk bahan akhir penetapan APBD. Dalam fungsi pengawasan, komisi mempunyai tugas :
 - a) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya;
 - b) Membahas dan menindak lanjuti hasil pemeriksaan Bawasda/BPKP/BPK yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya;
 - c) Melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah daerah.

Pada awal telah disinggung adanya beberapa faktor yang mempengaruhi ketidak setaraan (khususnya dalam proses legislasi) antara pemerintah daerah dengan DPRD, yang mengakibatkan belum optimalnya fungsi legislasi DPRD, yaitu salah satunya adalah belum secara keseluruhan DPRD-DPRD mempunyai alat kelengkapan panitia legislasi. keberadaan alat kelengkapan ini di dalam DPRD secara normatif memang masih lemah. Tidak menyebut secara tegas Panitia Legislasi sebagai salah satu alat kelengkapan DPRD, namun yang disebut alat kelengkapan DPRD adalah “pimpinan, komisi, panitia musyawarah, panitia anggaran, badan kehormatan, dan alat kelengkapan lain yang diperlukan”. Poin yang terakhir ini lah sebagai “pintu masuk” dibentuknya alat kelengkapan dewan panitia legislasi,

sehingga tidak dianggap sebagai alat kelengkapan yang bersifat tetap. Untuk itu, jika ada komitmen dan keinginan yang kuat dalam upaya meningkatkan optimalisasi dalam fungsi legislasi, alat kelengkapan panitia legislasi di DPRD hendaknya di persamakan dengan alat-alat kelengkapan DPRD lainnya yang telah ada dan di tetapkan keberadaanya bersifat tetap.

Alat kelengkapan ini di pandang perlu jika ada komitmen untuk melakukan penguatan fungsi legislasi di DPRD. Sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 berikut Tugas-tugas yang dapat dilaksanakan oleh alat kelengkapan ini adalah:

- 1) Menyusun program legislasi daerah yang memuatdaftar urutan rancangan peraturan daerah untuk satu masa keanggotaan dan prioritas setiap tahun anggaran, yang selanjutnya di laporkan dalam rapat paripurna untuk di tetapkan dengan keputusan ketua DPRD;
- 2) Menyiapkan rancangan peraturan daerah usul inisiatif DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- 3) Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi, dan gabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan dewan;
- 4) Memberikan pertimbangan terhadap pengajuan rancangan peratran daerah yang diajukan oleh anggota, komisi, dan gabungan komisi diluar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam program

legislasi daerah atau prioritas rancangan peraturan daerah tahun berjalan;

- 5) Melakukan pembahasan dan perubahan /penyempurnaan rancangan peraturan daerah yang secara khusus ditugaskan panitia musyawarah;
- 6) Melakukan penyebarluasan dan mencari masukan untuk rancangan peraturan daerah yang sedang dan/atau yang akan dibahas dan sosialisai rancangan peraturan daerah yang telah disahkan;
- 7) Mengikuti perkembangan dan evaluasi terhadap materi peraturan daerah melalui kordinasi dengan komisi;
- 8) Menerima masukan dari masyarakat baik tertulis maupun lisan mengenai rancangan peraturan daerah;
- 9) Memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang sedang di bahas oleh Bupati/Walikota dan DPRD; dan
- 10) Menginventarisasi masalah hukum dan peraturan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPRD untuk dipergunakan sebagai bahan oleh panitia legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

Pada pemaparan diatas, dapat diambil “benang merah” untuk mengurai optimalisasi kinerja dewan dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Disatu sisi ada faktor yang mempengaruhi kebelum optimalan kinerja dewan, namun disisi lain ada potensi dan peluang yang dapat digali dan dapat dimanfaatkan. Seperti halnya

kebutuhan akan alat kelengkapan panitia legislasi di DPRD. Alat kelengkapan ini belum secara keseluruhan dimiliki /dibentuk oleh DPRD-DPRD. Keberadaan alat kelengkapan ini di dalam DPRD secara normatif memang masih lemah. Padahal secara substantif fungsi alat kelengkapan ini sangat penting terkait dengan fungsi legislasi di daerah (DPRD).

Namun keberadaan alat kelengkapan ini sebagaimana yang telah diuraikan di atas, di dalam peraturan perundang-undangan tidak disebutkan secara tegas bahwa paniti legislasi sebagai salah satu alat kelengkapan DPRD. Oleh karena itu tinggal bagaimana komitmen bapak/ibu anggota dewan di daerah untuk terus mendorong dan mengakselerasi terwujudnya alat kelengkapan ini untuk mengoptimalkan fungsi legislasi di DPRD. Harapan ke depan seiring dengan perubahan regulasi dan kebutuhan penguatan legislasi daerah, alat kelengkapan ini dapat dibentuk di semua DPRD dan keberadaannya bersifat tetap.

Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) harus diperkuat guna mendefinisikan sedemikian rupa tugas dan wewenang dari lembaga negara pasca amandemen UUD NRI 1945 agar tidak saling melemahkan satu sama lain. Hal ini dikemukakan oleh pengamat hukum tata negara Universitas Andalas Padang, Saldi Isra. Saldi mengusulkan agar fungsi legislasi DPR harus diperkuat untuk mencegah terjadinya tumpang tindih tugas dan wewenang lembaga

negara. Ketentuan yang mengatur mengenai penguatan fungsi legislasi DPRD sudah secara tegas di atur, baik dalam UUD NRI 1945, dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UUMD3).

Fungsi legislasi adalah fungsi yang pertama dan utama yang dimiliki oleh lembaga perwakilan (parlemen) dalam sistem pemerintahan konstitusional.¹⁵ Dalam konstitusi indonesia terdapat ketentuan Pasal 20 A ayat (1) UUD NRI 1945 “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan anggaran” sementara dalam Pasal 18 ayat(6) UUD NRI 1945 Menyebutkan bahwa “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.” Pasal ini, menunjukkan bahwa peraturan mengenai fungsi legislasi melekat pula pada lembaga perwakilan rakyat daerah. Hal yang sama diatur juga bagi DPRD dalam ketentuan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, yang mengatur: “ DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.”

Pasal 150 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dinyatakan bahwa fungsi pembentukan perda kabupaten/kota sebagaimana di laksanakan dengan cara:

¹⁵ DR. Hendra Kariangga, 2007, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Bandung, PT remaja rosdakarya, hlm. 11

- 1) Membahas bersama bupati/walikota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan perda kabupaten/kota;
- 2) Mengajukan usul rancangan perda kabupaten/kota; dan
- 3) Menyusun program pembentukan perda kabupaten/kota berdamai bupati/walikota.

Ketentuan-Ketentuan diatas memperlihatkan bahwa DPRD menempati posisi dan mempunyai peran penting dalam penyusunan, dalam pelaksanaan dan dalam pengawasan peraturan daerah di daerah. Karena demikian penting fungsi pembentukan peraturan daerah bagi DPRD, maka menurut penulis DPRD (baik secara kelembagaan maupun secara perseorangan masing-masing anggotanya) harus terus meningkatkan kapasitas dan kualitas pengetahuan dan pemahamannya dalam bidang legislasi. Pemanfaatan tenaga kelompok pakar atau tim ahli, semata-mata haruslah ditempatkan dalam kerangka pendampingan penambahan kemampuan dan keahlian anggota DPRD dan peningkatan kualitas keluaran (produk) DPRD semata. Selebihnya DPRD haruslah mampu menjadi badan legislasi yang handal.

b. Fungsi Anggaran

Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah diwujudkan dalam bentuk persetujuan bersama terhadap rancangan

perda kabupaten/kota tentang APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota.

Fungsi anggaran dilaksanakan dengan cara:

- 1) Membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh bupati/walikota berdasarkan RKPD;
- 2) Membaahas rancangan perda kabupaten/kota tentang APBD kabupaten/kota;
- 3) Membahas rancangan perda kabupaen/kota tentang perubahan APBD kabupaten/kota; dan
- 4) Membahas rancangan perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan PBD kabupaten/kota.

Pimpinan DPRD dalam menyusun anggaran DPRD tidak mandiri artinya, pengurus sekretaris DPRD yang lainnya sangat dimungkinkan mengingat. Keterlibatan sekretariat DPRD dalam menyusun anggaran DPRD baik yang berkaitan dengan gaji dan tunjangan para anggota DPRD dan pegawai negeri di sekretariat DPRD maupun anggaran untuk belanja barang dan jasa di DPRD menjadi keharusan.

Sebelumnya, anggaran DPRD disusun oleh DPRD sendiri melalui panitia anggaran DPRD. Tidak ada campur tangan sekretariat DPRD dalam penyusunan anggaran DPRD. Panitia anggaran DPRD bersifat mandiri dalam menyusun anggarannya, bahkan dapat memberikan masukan dalam penyusunan anggaran sekretariat DPRD yang merupakan bagian dari satuan kerja perangkat daerah.

Kewenangan DPRD bersama pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang di dalamnya termasuk anggaran untuk melakukan fungsi, tugas dan wewenang DPRD, berbeda dengan kewenangan DPRD hanya membahas dan menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama kepala daerah. Secara normatif, fungsi anggaran DPRD dikurangi dengan berlakunya Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010, mengingat semula DPRD memiliki kewenangan untuk menyusun dan menetapkan APBD termasuk anggaran DPRD sendiri, namun sekarang hanya berwenang membahas dan menyetujui rancangan APBD. Posisi yang sama, dialami juga oleh alat kelengkapan DPRD yaitu badan anggaran yang semula adalah panitia anggaran. Panitia anggaran dalam melaksanakan fungsi anggaran DPRD mempunyai kewenangan diantaranya yaitu “menyusun anggaran belanja DPRD dan memberikan saran terhadap penyusunan anggaran belanja sekretariat DPRD”, namun sekarang ini berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010, badan anggaran dalam rangka melakukan fungsi anggaran DPRD memiliki kewenangan di bidang anggaran, diantaranya yaitu “memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah paling lambat 5(lima) bulan sebelum di tetapkannya

APBD; dan memberikan sarana kepada pimpinan DPRD dalam penyusunan anggaran belanja DPRD”.

Selain itu, kedudukan kepala daerah sangatlah kuat dibidang pengelolaan anggaran. Kepala daerah adalah pemegang otoritas keuangan daerah, dalam pelaksanaannya sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggung jawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah, yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Hal ini dapat dikatakan bertentangan dengan konstitusi, mengingat dalam Pasal 19 UUD NRI Tahun 1945 tidak ada yang mengatakan bahwa kepala daerah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah termasuk didalamnya keuangan DPRD.

Dalam konteks sekarang ini, yaitu berlakunya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD memberikan posisi dan kewenangan pada pimpinan DPRD bersama sekretariat DPRD untuk menyusun rancangan anggaran DPRD, memberikan kewenangan pada badan anggaran DPRD untuk memberikan masukan kepada Pimpinan DPRD dalam rangka menyusun anggaran DPRD, dan memberikan kewenangan kepada pimpinan DPRD bersama dengan tim anggaran pemerintah daerah (eksekutif) untuk melakukan pembahasan kebijakan umum APBD dan prioritas plafon anggaran sementara APBD. Untuk dapat melaksanakan fungsi anggaran DPRD yang

demokratis, maka diperlukan beberapa strategi, sehingga harapan masyarakat akan adanya peningkatan kesejahteraanya dapat diwujudkan. Strategi yang perlu dilakukan yaitu:

- 1) Dilakukan perubahan hukum (*legal reform*) dalam hal ini, norma yang memberikan wewenang pada DPRD untuk melaksanakan fungsi anggaran DPRD baik yang diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD dilakukan perubahan, sehingga memberikan kewenangan yang luas pada DPRD dan alat kelengkapanya untuk menyusun perencanaan APBD sendiri sesuai dengan masukan-masukan yang diterima dari masyarakat dan memadukannya dengan perencanaan APBD dari pemerintah daerah ketika pada tahapan pembahasan APBD. Pemberian wewenang yang sama dalam penyusunan dan perencanaan APBD dari pemerintah daerah ketika pada tahapan pembahasan APBD. Pemberian wewenang yang sama dalam penyusunan dan perencanaan APBD memberikan posisi yang setara dan adil antara pemerintah daerah dan DPRD, sehingga pada proses pembahasan bersama antara tim anggaran pemerintah daerah dan badan anggaran DPRD dapat dilakukan kompromi-kompromi berdasarkan tingkat prioritas program kegiatan atau kebutuhan masyarakat maupun besarnya anggaran yang dibutuhkan, begitu juga pada posisi besarnya

pendapatan asli daerah PAD baik yang bersumber dari pajak dan retribusi maupun lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, perlu dilakukan kompromi-kompromi berdasarkan hasil survei masing-masing pihak (DPRD dan pemerintah daerah)

- 2) Anggota DPRD (pimpinan maupun alat kelengkapan DPRD yang lain) dituntut untuk memiliki kemampuan di bidang ilmu anggaran dan kepekaan yang tinggi atas problem sosial, hal ini dimaksudkan agar DPRD dapat mengusulkan setiap pendapatan asli daerah yang berumber dari pajak dan retribusi, tidak menyebabkan ekonomi biaya tinggi terhadap masyarakat (dua kali pungutan) dan menghambat laju perekonomian daerah.
- 3) Kebutuhan akan membangun daerah, betul-betul menjadi kebutuhan masyarakat artinya, program pembangunan yang direncanakan oleh DPRD harus benar-bnar menjadi kebutuhan masyarakat dan atas kehendak masyarakat itu sendiri, bukan karena titipan golongan tertentu dan bermanfaat pada golongan tertentu pula atau karena titipan atau kehendak pejabat tertentu dilingkungan pemerintah daerah, sehingga perencanaan APBD dari DPRD benar-benar mencerminkan rancangan APBD yang responsif.

Diberikan peluang yang sebesar-besarnya bagi masyarakat (tokoh masyarakat, kalangan perguruan tinggi, ormas, orpol, dan LSM) untuk terlibat dan berperan aktif dalam perencanaan APBD yang dilakukan

oleh DPRD maupun pengawasan atas perencanaan APBD, hal ini dibutuhkan dalam rangka adanya dukungan yang luas oleh masyarakat terhadap jalannya pemerintahan daerah, khususnya kebijakan yang dilakukan oleh DPRD. Karakter yang menonjol dari negara demokrasi adalah adanya kebebasan sehingga adanya institusi pemerintah di tingkat daerah.

Artinya, adanya kebiasaan bagi masyarakat di daerah untuk memutuskan sendiri berbagai kepentingan dan kebutuhan serta, adanya prakarsa sendiri dari berbagai komunitas masyarakat daerah untuk membuat peraturan dan programnya sendiri. Masyarakat diberikan kebebasan seluas-luasnya untuk menentukan program dan kegiatan yang menjadi kebutuhannya melalui institusi DPRD.

Pelibatan masyarakat pada setiap siklus anggaran adalah penting untuk menimbulkan rasa memiliki dan tanggung jawab masyarakat umum terhadap keberhasilan penyelenggaraan anggaran itu sendiri. Dalam penyusunan anggaran pendapatan daerah, kiranya diperhatikan sifat transparansi dan keterlibatan masyarakat dalam rangka memberikan masukan dalam rangka penyusunan anggaran serta dalam hal pengawasan berbagai proyek pembangunan.

Pengawasan oleh masyarakat jadi penting artinya, para anggota DPRD yang tergabung dalam Badan Anggaran DPRD maupun pimpinan DPRD dapat melakukan pekerjaan dibidang anggaran, harus transparan dalam setiap perencanaan kebijakan, tidak terkecuali

kebijakan penyusunan anggaran (APBD) serta dalam rangka akuntabilitas kinerja DPRD. Adanya transparansi dan akuntabilitas kinerja DPRD, merupakan salah satu dari ciri-ciri pelaksanaan tata pemerintahan yang baik (*good governance*), hal ini merupakan keniscayaan dalam sistem pemerintahan yang demokratis.

2. Fungsi pengawasan

Prajudi Atmosudirjo mendefinisikan pengawasan sebagai kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau di selenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau di perintahkan. Hasil pengawasan harus menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan dan apakah sebab-sebabnya¹⁶

Fungsi pengawasan DPRD adalah untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan lainnya, mengawasi kebijakan dan kinerja pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan daerah dan kerja sama internasional di daerah. Pengawasan yang dilakukan bukan bersifat teknis dan detail seperti aparat pengawasan interen pemerintah dan atau badan pemeriksa keuangan (BPK).

Jadi pengawasan dilakukan melalui alat-alat kelengkapan DPRD, antara lain:

- a. Rapat dengar pendapat
- b. Rapat kerja

¹⁶Prajudi Atmosudirjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Ghalia indonesia, hlm. 27

- c. Rapat pembahasan dalam pansus
- d. Pandangan umum fraksi-fraksi dalam rapat paripurna
- e. Kunjungan kerja

Fungsi pengawasan penyelenggaraan pemerintah yang dilakukan DPRD secara konstitusional menempatkan DPRD dalam peran strategis sebagai pengawas atau wasit bukan pemain dalam pelaksanaan pemerintahan daerah.¹⁷

C. Tinjauan Terhadap Pengawasan

1. Macam-macam pengawasan

Adanya berbagai jenis kegiatan pembangunan dilingkungan pemerintah menuntut penanganan yang lebih serius agar tidak terjadi pemborosan dan penyelewengan yang dapat mengakibatkan kerugian keuangan pada negara. Untuk menghindari hal tersebut maka diperlukan suatu sistem pengawasan yang tepat. Ini bertujuan untuk menjaga kemungkinan agar pelaksanaannya dapat berjalan dengan baik. Pengawasan secara umum diartikan sebagai suatu kegiatan administrasi yang bertujuan mengadakan evaluasi terhadap pekerjaan yang sudah di selesaikan apakah sesuai dengan rencana atau tidak. Pengawasan bukanlah dimaksudkan untuk mencari siapa yang salah atau yang benar tetapi lebih diarahkan kepada upaya untuk melakukan koreksi terhadap hasil kegiatan.

Menurut Situmorang dan Juhir maksud pengawasan adalah untuk

¹⁸Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak.

¹⁷Danang suwanda dan Akmal malik, 2016, *Penguatan Pengawasan DPRD Untuk Pemerintahan Daerah Yang Efektif*, Bandung, PT Remaja Rosdakarya, hlm. 4

¹⁸ Victor, M. Situmorang, dan Jusuf Juhir, 1994, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, Yogyakarta, Rineka Cipta, hlm. 22

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

Menurut Rachman juga mengemukakan tentang maksud pengawasan, yaitu:¹⁹

- 1) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang ditetapkan.
- 2) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.
- 3) Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kendala-kendalanya, sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk

¹⁹Arifin Abdul Rachman 2001, *Pengendalian Dan Pengawasan Proyek Dalam Menegemen*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 32

memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah.

- 4) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih besar.

Menurut Sule dan Saefullah fungsi pengawasan pada dasarnya merupakan proses yang dilakukan untuk memastikan agar apa yang telah direncanakan berjalan sebagaimana mestinya. Pengawasan termasuk identifikasi berbagai faktor yang menghambat sebuah kegiatan, dan juga pengambilan tindakan koreksi yang diperlukan agar tujuan organisasi dapat tetap tercapai. Sebagai kesimpulan, fungsi pengawasan diperlukan untuk memastikan apa yang telah direncanakan dan dikoordinasikan berjalan sebagai mana mestinya ataukah tidak. Jika berjalan dengan semestinya maka fungsi pengawasan juga melakukan proses untuk mengoreksi kegiatan yang sedang berjalan agar dapat tetap mencapai apa yang telah direncanakan.²⁰ Dari definisi yang telah di kemukakan dapat dilihat bahwa sebagai salah satu fungsi manajemen. Kepentingannya tidak diragukan lagi seperti halnya dengan fungsi-fungsi manajemen lainnya, karena pengawasan dapat menentukan apakah dalam proses pencapaian tujuan telah sesuai dengan apa yang direncanakan atau belum. Terwujudnya tujuan yang dikehendaki oleh organisasi sebenarnya tidak lain merupakan tujuan dari pengawasan. Setiap

²⁰Sule Erni Trisnawati, Dan Kurniawan Saefullah, 2005, *Pengantar Manajemen*, Jakarta, Edisi Pertama, Cetak Pertama, Prenanda Media Jakarta, hlm. 317

kegiatan pada dasarnya selalu mempunyai tujuan tertentu. Pengawasan mutlak di perlukan dalam usaha pencapaian suatu tujuan.

Prajudi Atmosudirjo mendefinisikan pengawasan sebagai kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan dan apakah sebab-sebabnya.²¹ Prajudi Atmosudirjo Siswandi dan Indra imam mengemukakan bahwa pengawasan adalah sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan menegemen tercapai . ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai dengan yang direncanakan. Pengertian ini menunjukkan adanya hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan. Pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah beserta perangkat daerah.

Pada dasarnya ada beberapa jenis pengawasan yang dapat dilakukan, yaitu²² :

a. Pengawasan interen dan eksteren.

Pengawasan interen adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan. Pengawasan dalam bentuk ini dapat dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat (*built in control*) atau pengawasan yang

²¹Prajudi Atmosudirjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 27

²²Siswandi dan Indra Imam, 2009, *Aplikasi Manajemen Perusahaan*. Jakarta, Edisi kedua, Mitra Wicana Media, hlm. 83-84

dilakukan secara rutin oleh inspektorat jendral pada setiap kementerian dan inspektorat wilayah untuk setiap daerah yang ada di Indonesia, dengan menempatkannya dibawah pengawasan kementerian dalam negeri. Pengawasan *ekstern* adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh unit pengawasan yang berada diluar organisasi yang diawasi. Dalam hal ini di Indonesia adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang merupakan lembaga negara yang terlepas dari pengaruh kekuasaan manapun. Dalam menjalankan tugasnya, BPK tidak mengabaikan hasil laporan pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah, sehingga sudah sepantasnya diantara keduanya perlu terwujud harmonisasi dalam proses pengawasan keuangan negara. Proses harmonisasi demikian tidak mengurangi independensi BPK untuk tidak memihak dan menilai secara objektif aktifitas pemerintah.

b. Pengawasan Preventif dan Represif

Pengawasan preventif lebih dimaksud sebagai, “pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan yang sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan.” Lazimnya, pengawasan ini dilakukan pemerintah dengan maksud untuk menghindari adanya penyimpangan pelaksanaan keuangan negara yang akan membebankan dan merugikan negara lebih besar. Di sisi lain, pengawasan ini juga dimaksudkan agar sistem pelaksanaan anggaran dapat dilaksanakan sebagai mana yang dikehendaki. Pengawasan preventif akan lebih bermanfaat dan bermakna jika dilakukan oleh atasan langsung, sehingga penyimpangan yang kemungkinan dilakukan akan terdeteksi lebih awal. Di sisi lain, pengawasan represif adalah “pengawasan yang

dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan.” Pengawasan model ini lazimnya dilakukan pada akhir tahun anggaran. Anggaran yang telah ditentukan kemudian disampaikan laporannya. Setelah itu, dilakukan pemeriksaan dan pengawasannya untuk mengetahui kemungkinan terjadinya penyimpangan.

c. Pengawasan aktif dan pasif

Pengawasan dekat (aktif) dilakukan sebagai bentuk “pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan.” Hal ini berbeda dengan pengawasan jauh (pasif) yang melakukan pengawasan melalui “penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggung jawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran.” Di sisi lain, pengawasan berdasarkan pemeriksaan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan, tidak kadaluarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya.” Sementara, hak berdasarkan pemeriksaan kebenaran materil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang serendah mungkin.”²³

d. Pengawasan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid*) dan pemeriksaan kebenaran materil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*)

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara, pengawasan dilakukan untuk menghindari terjadinya “korupsi, penyelewengan, dan pemborosan anggaran negara yang tertuju pada aparatur dan pegawai negeri.” Dengan

²³*Ibid.*

dijalankannya pengawasan tersebut diharapkan pengelolaan dan tanggung jawab anggaran dan kebijakan negara dapat berjalan sebagai mana direncanakan.

2. Maksud dan tujuan pengawasan

Maksud pengawasan adalah untuk mengetahui pelaksanaan kerja, hasil kerja, dan segala sesuaatunya apakah sesuai dengan yang direncanakan atau tidak, serta mengukur tingkat kesalahan yang terjadi sehingga mampu diperbaiki kearah yang lebih baik. Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan terhadap pelaksanaan Undang-undang, peaturan daerah, keputusan kepala daerah yang ditetapkan oleh pemerintah daerah. Menurut Sadu Wasistiono bahwa pengawasan memiliki empat dasar tahapan yaitu²⁴Estabilish standards, dengan menetapkan kembali target program yang berikut untuk perbandingan yang membawa kinerja terukur. Standar pengawasan ini pun selalu konsisten terhadap tujuan organisasi;

- a. *Measurement performance*, ukuran kinerja yang tetap, kegiatan yang terus menerus pada sebaian besar organisasi, untuk satu pengawsan yang efektif ukuraan kinerja harus benar atau sah, harian, mingguan, atau bulanan, penampilan ukuran pelayanan dari unit cost, kualitas produk dan jumlahnya, penampilan pekerja sering diukur antara mutu dan jumlah terhadap hasil.
- b. *Compare performance agains standards*, membandingkan kembali kinerja, dengan standar, mungkin kinerja lebih tinggi, atau lebih rendah atau sama dengan standar;

²⁴Sadu Wasistiono dan Yonatan Wioso, 2009, *Meningkatkan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Bandung, Fokusmedia, hlm. 144

- c. *Consider corrective action*, keputusan untuk mengambil tindakan yang berat, maneger memerlukan analisis dan keahlian diagnostic, meneliti tingkat penyimpangan atau merubah standar atau ukuran atau norma.

Pengawasan memiliki urgensi dalam memaksimalkan tujuan, namun seperti dikatakan Sumitro Djojohadikusumo bahwa pengawasan memang telah dilakukan oleh para pejabat yang berwenang yang disertai tanggung jawab kemampuan sampai tingkat yang efektif belum dicapai. Dalam hubungan ini, pendayagunaan aparatur pemerintah terkait dengan aspek pengawasan disebabkan lima tantangan yang sering dihadapi, yaitu²⁵

Bagaimana meningkatkan sikap dan orientasi aparatur pemerintah terhadap pembangunan sehingga mampu bertindak sebagai pemrakarsa pembaharuan dan penggerak pembangunan :

- a. Bagaimana mewujudkan kemampuan aparatur pemerintah agar berhasil mempergunakan sumber-sumber yang tersedia dengan kapasitas dan produktifitas optimal dalam penyelenggaraan administrasi pelaksanaan program-program pembangunan.
- b. Bagaimana mengusahakan agar aparatur pemerintah dapat meningkatkan mobilisasi dana pembangunan yang berasal dari sumber-sumber dalam negeri.

²⁵Sumitro Djojohadikusumo, 1994, *Perkembangan Pemikiran Ekonomi:Dasar Ekonomi Pertumbuhan Dan Pembangunan*. PT Pustaka LP3ES Indonesia, jakarta, hlm 53

- c. Bagaimana meningkatkan kemampuan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan pada aparatur pemerintah di tingkat daerah
- d. Bagaimana aparatur pemerintah dapat meningkatkan daya guna sejalan dengan upaya penyerasian antara pembangunan sektoral dan pembangunan nasional.

Sehubungan dengan kelima deretan tantangan diatas, maka tujuan peningkatan serta pembudayaan pengawasan dimaksud meliputi:

- a. Pertama, menumbuhkan budaya pengawasan dan fungsi pengawasan serta membuat pengawasan berjalan secara wajar, efektif dan efisien.
- b. Kedua, meningkatkan pendayagunaan pelaksanaan pengawasan dalam tubuh aparatur pemerintah.
- c. Tiga, meningkatkan disiplin aparatur pemerintah sehingga dapat mendukung terwujudnya disiplin nasional.

Tujuan pengawasan menurut Sule dan Saefullah ada empat tujuan pengawasan yang meliputi : adaptasi lingkungan, meminimumkan kegagalan, meminimumkan biaya, dan mengantisipasi kompleksitas dan organisasi.²⁶

Adaptasi lingkungan, adalah agar perusahaan dapat terus menerus beradaptasi dengan perubahan yang terjadi dilingkungan perusahaan, baik lingkungan yang bersifat internal maupun lingkungan eksternal.

²⁶Sule Erni Trisnawati, dan Kurniawan Saefullah, 2005, *Pengantar Manajemen*, Jakarta, Edisi Pertama, Cetak Pertama, Prenanda Media Jakarta, hlm. 318-319

- a. Meminimumkan kegagalan, adalah kegiatan perusahaan melakukan kegiatan produksi misalnya perusahaan berharap agar kegagalan seminimal mungkin.
- b. Meminimumkan biaya, adalah ketiga perusahaan mengalami kegagalan.
- c. Antisipasi kompleksitas organisasi, adalah agar perusahaan dapat mengantisipasi berbagai kegiatan organisasi yang kompleks.

Menurut Siswandi bahwa tujuan pengawasan adalah:²⁷ Pengukuran kepatuhan terhadap kebijakan, rencana, prosedur, peraturan dan hukum yang berlaku

- a. Menjaga sumberdaya yang dimiliki organisasi
- b. Pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan oleh organisasi
- c. Dipercayainya informasi dan keterpaduan informasi yang ada didalam organisasi
- d. Kinerja yang sedang berlangsung dan kemudian membandingkan kinerja aktual dengan standar serta menetapkan tingkat penyimpangan yang kemudian mencari solusi yang tepat.

Tujuan pengawasan adalah untuk mengetahui apakah suatu berjalan sesuai dengan rencana yang digariskan, mengetahui apakah apakah sesuatu dilaksanakan sesuai dengan instruksi serta asas yang ditentukan, mengetahui kesulitan-kesulitan dan kelemahan-kelemahan dalam bekerja, mengetahui apakah suatu berjalan efisien atau tidak, dan mencari jalan keluar jika ternyata dijumpai kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan, atau kegagalan kearah perbaikan. Berdasarkan

²⁷Siswandi dan Indra Imam, 2009, *Aplikasi Manajemen Perusahaan*, Jakarta, Edisi kedua, Mitra wicara media, hlm. 83-84

pendapat para ahli diatas, dapat diketahui bahwa pada pokoknya tujuan pengawasan adalah:²⁸

- a. Membandingkan antara pelaksanaan dengan rencana serta instruksi-instruksi yang telah dibuat.
- b. Untuk mengetahui ada tidaknya kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan atau kegagalan-kegagalan serta efisiensi dan efektivitas kerja.
- c. Untuk mencari jalan keluar apabila ada kesulitan, kelemahan dan kegagalan, atau dengan kata lain disebut tindakan korektif.

3. Pelayanan Publik

Menurut Sinambela pelayanan publik diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi ini sesuai dengan aturan pokok dan tatacara yang telah ditetapkan.²⁹

Menurut Batinggi³⁰, pelayanan publik dapat diartikan sebagai perbuatan atau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengurus hal-hal yang diperlukan masyarakat atau khalayak umum. Dengan demikian, kewajiban pemerintah adalah memberikan pelayanan publik yang menjadi hak setiap warga

²⁸Sumitro Djojohadikusumo, 1994, *Perkembangan Pemikiran Ekonomi: Dasar Ekonomi Pertumbuhan dan Pembangunan*. Jakarta, PT Pustaka LP3ES indonesia, hlm. 53

²⁹ Sinambela, 2010, *Reformasi Pelayanan Publik: teori, kebijakan, dan implementasi*, hlm. 5

³⁰ Batinggi, Ahmad, 1999, *Manajerial pelayanan umum*, Jakarta, Universitas Terbuka, hlm. 12

negara. Sedangkan menurut Agung Kurniawan³¹ pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009, Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Secara garis besar jenis-jenis layanan publik menurut Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara (Kepmenpan) No. 63 tahun 2003 dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu :

a. Kelompok pelayanan administratif

Jenis pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Izin Membangun Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan/Penguasaan Tanah, dsb.

³¹ Harbani Pasolong. 2007. *Teori Administrasi Publik*, Bandung, Alfabeta, hlm. 135

b. Kelompok pelayanan barang

Jenis pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih, dsb.

c. Kelompok pelayanan jasa

Jenis pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos, dsb.

Dalam pelayanan publik, kepuasan masyarakat merupakan faktor penentu kualitas, maka setiap organisasi penyedia layanan publik diharapkan mampu memberikan kepuasan kepada pelanggannya. Dan untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari³²:

- a. Transparansi, yakni pelayanan bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
- b. Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggung jawabkan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Kondisional, yakni pelayanan yang dapat sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas;

³²Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, Dan Implementasi*, 2010, Pustaka Indonesia, hlm. 42-43

- d. Partisipatif, yakni pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat;
- e. Kesamaan hak, yakni pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain;
- f. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik pada Pasal 4 disebutkan bahwa asas penyelenggaraan publik di Kota Yogyakarta meliputi :

- a. Kepentingan umum, yaitu pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan.
- b. Kepastian hukum, yaitu jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan.
- c. Kesamaan hak, yaitu pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan.

- e. Keprofesionalan, yaitu pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas.
- f. Partisipatif, yaitu peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
- g. persamaan perlakuan/ tidak diskriminatif, yaitu setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil.
- h. Keterbukaan, yaitu setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan.
- i. Akuntabilitas, yaitu proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, yaitu pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan.
- k. ketepatan waktu, yaitu penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan.
- l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan, yaitu setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.