

BAB II

TINJAUAN TEORI

2.1. Kajian Pustaka

Penelitian tentang pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Undang – Undang (UU) atau Peraturan Daerah (Perda) memang bukan hal yang baru dalam ruang lingkup proses legislasi. Beberapa penelitian telah dilakukan mengenai hubungan eksekutif dan legislatif, yang focus dalam hal pengawasan, salah satunya adalah penelitian dari (Mifta dan Anna, 2016) yang berjudul Pengawasan DPRD dan Pelaksanaan Perda Anggaran di Kabupaten Jepara Tahun 2013, yang menyimpulkan bahwa terdapat hambatan dalam proses pengawasan dari internal dan eksternal. Hambatan tersebut antara lain adalah minimnya pengalaman, persoalan kondisi social ekonomi, dan tidak jelasnya program kerja terkait pengawasan dari anggota dewan, yang melemahkan fungsi pengawasan dari legilastif terhadap pelaksanaan Perda. Penelitian ini hanya menekankan adanya faktor kelemahan dari internal DPRD, yang secara substantif tidak melihat bagaimana pola *check and balances* antar lembaga dalam melaksanakan aturan perundang – undangan.

Penelitian lain (Putri, Basri, dan Arfan, 2016) dalam judul Pengaruh *Personal Background, Political Background* dan pemahaman Anggota DPRA Tentang Pengelolaan Keuangan Aceh Terhadap Fungsi Pengawasan Pelaksanaan Anggaran Legislatif di Pemerintah Aceh, menyimpulkan bahwa ada pengaruh yang

besar yang berdampak kepada melemahnya fungsi pengawasan Anggota DPRA karena factor *Personal Background*, *Political Background*, dan pemahaman anggota terhadap pengelolaan anggaran. Penelitian ini melihat kelemahan factor pengawasan berasal dari setiap individu, namun tidak menjabarkan secara jelas, titik mana yang menjadi kelemahan dalam fungsi pengawasan yang dijalankan. Penelitian selanjutnya (Coryanta, 2016), yang berjudul mengenai Akuntabilitas, Partisipasi Masyarakat dan Transparansi Kebijakan Publik Sebagai Pemoderasi Hubungan Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran dan Pengawasan Keuangan Daerah, menyimpulkan bahwa tingkat pengetahuan dewan akan mempengaruhi fungsi pengawasan. Penelitian ini juga tidak menggambarkan hubungan eksekutif dan legislatif dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan pengawasan.

Penelitian yang berjudul Pengaruh Personal Background, Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran, dan *Political Culture* Terhadap Peran DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah, menyimpulkan bahwa dalam praktik pengawasan yang dilakukan, Anggota DPRD lebih mengedepankan kolektifitas dan kemufakatan, serta rutinitas kerja menjadi media pembelajaran bagi para anggota dewan (Wibowo, 2015). Penelitian ini juga tidak menjelaskan fungsi pengawasan yang dilakukan, serta implikasinya pada hubungan kelembagaan. Selanjutnya, penelitian yang dilakukan oleh (Aritonang, 2014) menyimpulkan bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintahan pada praktiknya tidak efektif karena hanya menjadi kegiatan yang bersifat formalitas dari institusi. Penelitian Aritong sebenarnya sudah memberikan gambaran bahwa fungsi pengawasan selama ini menjadi kegiatan formalitas, tanpa substansi yang jelas, namun dalam riset ini tidak

diklasifikasikan atau dikategorikan pengawasan dalam bidang yang lebih spesifik atau pelaksanaan aturan perundang – undangan.

Adapun penelitian yang dilakukan oleh Ratnawati (2012), menyimpulkan bahwa konsep *check and balance* yang diberdayakan dan hubungan egaliter yang lugas antara Pemerintah DIY dengan DPRD DIY akan menciptakan pengawasan yang lebih baik dan mengikis budaya *ewuh pekewuh* yang menjadi kontra produktif dalam menjalankan peranan legislatif. Penelitian yang dilakukan Paryanto (2017) menjelaskan bahwa substansi Keistimewaan terletak pada pengangkatan Sultan Hamengku Buwono dan Paku Alam menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur, sedangkan 4 urusan lain dalam UUK hanya sebagai instrument memperoleh dan melanggengkan kekuasaan. Penelitian dari Irwansyah (2017) menjelaskan bahwa terdapat persoalan dalam kelembagaan (institusi) karena belum adanya regulasi mengenai pertanahan dalam konteks pelaksanaan UUK.

2.1.1. Tabel *Literature Review*

No.	Judul Penelitian	Nama	Hasil
1.	Pengawasan DPRD dan Pelaksanaan Perda Anggaran di Kabupaten Jepara	Arifin & Widisastuti (2016)	Minimnya pengalaman, persoalan kondisi social ekonomi, dan tidak jelasnya program kerja terkait pengawasan dari anggota dewan, yang melemahkan fungsi pengawasan dari legilastif terhadap pelaksanaan Perda.

2.	Pengaruh <i>Personal Background, Political Background</i> dan pemahaman Anggota DPRA Tentang Pengelolaan Keuangan Aceh Terhadap Fungsi Pengawasan Pelaksanaan Anggaran Legislatif di Pemerintah Aceh	Putri, Basri, & Arfan (2016)	Ada pengaruh yang besar yang berdampak kepada melemahnya fungsi pengawasan Anggota DPRA karena factor <i>Personal Background, Political Background</i> , dan pemahaman anggota terhadap pengelolaan anggaran
3.	Akuntabilitas, Partisipasi Masyarakat dan Transparansi Kebijakan Publik Sebagai Pemoderasi Hubungan Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran dan Pengawasan Keuangan Daerah	Coryanta (2016)	bahwa tingkat pengetahuan dewan akan mempengaruhi fungsi pengawasan.
4.	Pengaruh <i>Personal Background,</i> Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran, dan <i>Political Culture</i> Terhadap Peran DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah	Wibowo (2015)	praktik pengawasan yang dilakukan, Anggota DPRD lebih mengedepankan kolektifitas dan kemufakatan, serta rutinitas kerja menjadi media pembelajaran bagi para anggota dewan
5.	Implementasi Pengawasan Melekat dan Fungsional Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	Aritonang (2014)	Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan pada praktiknya tidak efektif karena hanya menjadi kegiatan yang bersifat formalitas dari institusi.
6.	"Antara" Otonomi" Sultan dan" Kepatuhan" pada Pusat di Era Reformasi: Studi Kasus Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)	Ratnawati (2012)	konsep <i>check and balance</i> yang diberdayakan dan hubungan egaliter yang lugas antara Pemerintah DIY dengan DPRD DIY akan menciptakan pengawasan yang lebih baik dan mengikis budaya <i>ewuh</i>

			<i>pekewuh</i> yang menjadi kontra produktif dalam menjalankan peranan legislative
7.	Dinamika Politik Keistimewaan di DIY pasca UU No. 13 Tahun 2012	Paryanto (2017)	Substansi Keistimewaan terletak pada pengangkatan Sultan Hamengku Buwono dan Paku Alam menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur, sedangkan 4 urusan lain dalam UUK hanya sebagai instrument memperoleh dan melanggengkan kekuasaan.
8.	Kewenangan Kasultanan dalam bidang Pertanahan di DIY.	Irwansyah (2017)	terdapat persoalan dalam kelembagaan (institusi) karena belum adanya regulasi mengenai pertanahan dalam konteks pelaksanaan UUK

2.1.2 Posisi Penelitian

Dari beberapa penelitian tersebut, dapat disimpulkan bahwa terdapat ruang yang belum menjadi objek penelitian, yaitu pengawasan terhadap pelaksanaan undang – undang mengenai desentralisasi asimetris di tingkat daerah. Maka dari itu posisi penelitian ini berfokus pada pelaksanaan fungsi pengawasan pelaksanaan undang – undang dalam kerangka penyelenggara pemerintahan yang bersifat istimewa, kedua adalah pola kelembagaan yang terbentuk dalam fungsi pengawasan, ketiga adalah respon fungsi pengawasan legislatif terhadap eksekutif (*check and balances*), serta konsep pengawasan terhadap pelaksanaan amanat peraturan perundang – undangan, ketiga ruang ini lah yang akan menjadi kajian dalam penelitian ini.

2.2. Kerangka Teoritis

2.2.1. Hubungan Eksekutif dan Legislatif

Eksekutif sebagai bentuk pemerintahan yang bertanggung jawab atas perumusan, evaluasi dan pelaksanaan kebijakan untuk mewujudkan target yang telah ditetapkan, sementara itu legislatif memberlakukan undang-undang dan melaksanakan fungsi – fungsinya sebagai perwakilan dari masyarakat. Keyakinan di sini adalah bahwa semua tingkat pemerintahan, apakah eksekutif, legislatif dan yudikatif, masing-masing saling berhubungan, saling memperkuat dan bergantung pada keberhasilan atau kegagalan pihak lain (Maduabuchi & Andre dalam Oyebuchi, 2013).

Hubungan eksekutif dan legislative secara umum mempunyai dua kecenderungan, yang pertama adalah pola hubungan yang bersifat dominasi eksekutif kepada legislatif (*executive heavy*) atau dominasi legislative kepada eksekutif (*legislative heavy*). Kedua adalah pola keseimbangan kekuasaan (*power balance*) antara eksekutif dan legislative. Kecenderungan yang akan terjadi dalam hubungan eksekutif dan legislative, tidak hanya ditentukan oleh suatu desain institusi yang dibangun, namun juga terdapat factor – factor lain yang bersifat kondisional di negara demokrasi (Lijphart, 1999).

Pemerintah daerah merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat, dengan prinsip desentralisasi, dimana unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah terdiri dari pemerintah daerah sebagai eksekutif dan DPRD sebagai legislatif. Pemerintah daerah tetap ditetapkan dalam rumpun eksekutif memiliki hubungan yang mempunyai hierarkis dengan pemerintah pusat, dengan menjadi rentang

kendali pemerintah pusat. DPRD adalah lembaga representasi masyarakat daerah yang dihasilkan melalui pemilu dengan kewenangan yang telah ditentukan dalam konstitusi. DPRD tidak punya hubungan pertanggungjawaban dengan pemerintah pusat. DPRD mempunyai posisi sebagai lembaga legislatif daerah sehingga memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan seperti halnya DPR dan DPD. Ada dua pola hubungan, yakni pola hubungan antara pusat dan provinsi dan pola hubungan antara provinsi dan kabupaten/kota. Dengan demikian, pusat tidak berhubungan langsung dengan kabupaten/kota. Pengaturan ini untuk mengefektifkan jalannya pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah, juga untuk menghormati hierarki pemerintahan (Sulaiman, 2013).

Eksekutif (Pemerintah Daerah) dan Legislatif (DPRD) sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, dimana keduanya mempunyai peranan yang berbeda, Eksekutif sebagai *execution* (pelaksana) kebijakan daerah yang telah ditetapkan bersama legislatif, dan legislatif melaksanakan *control* (pengawasan) atas pelaksanaan kebijakan tersebut dalam rangka mewujudkan efektifitas pemerintahan. Tujuan utama dalam kebijakan desentralisasi adalah sinergitas dari dimensi politik sebagai proses demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan dan dimensi teknis untuk tujuan kesejahteraan. Terdapat tiga bentuk hubungan Kepala Daerah dengan DPRD, yaitu pertama hubungan searah positif, artinya terdapat kesamaan visi dan komitmen dalam rangka menjalankan pemerintahan daerah yang berorientasi untuk kesejahteraan masyarakat dan menciptakan *good governance*, dengan cara mendorong pemerintahan yang transparan, akuntabel, efisien, dan bertanggung jawab.

Kedua adalah hubungan konflik, dimana Kepala Daerah dengan DPRD tidak memiliki visi yang sama dan saling bertentangan sehingga interaksinya cenderung akan menimbulkan konflik yang berimplikasi pada tidak produktifnya proses penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kepentingan keduanya akan juga relatif berbeda, namun akan dapat dipersatukan dengan kepentingan – kepentingan yang mengatasnamakan masyarakat. Ketiga adalah hubungan searah negatif, artinya kolaborasi hubungan keduanya akan mengarah pada praktik penyimpangan (KKN), kedua belah pihak menyembunyikan kepentingannya atas nama kepentingan publik dalam segala aspek, secara bersama – sama dan melakukan penyimpangan (*a buss of power*) (Suwanda & Pilliang, 2016).

Konsep pemisahan kekuasaan yang tegas antara eksekutif dan legislatif dalam fungsi legislasi, menurut Jhon H. Garvey dan T. Alexander Aleinikoff (dalam Hadi, 2013) mempunyai empat konsekuensi. Keempat konsekuensi sebagai berikut, pertama *the supremacy of statue*, artinya bahwa pemisahan kekuasaan pelaksana fungsi legislasi menyebabkan undang – undang menjadi sesuatu yang *supreme* atau utama. Kedua, *the necessity for legislation* artinya bahwa dengan meletakkan kekuasaan membentuk undang – undang di lembaga legislatif tidak dimungkinkan cabang kekuasaan lainnya untuk membentuk undang – undang. Ketiga, *the non delegation function* artinya bahwa undang – undang tidak dapat dideglasikan lebih lanjut kepada ketentuan yang lebih rendah. Keempat adalah *the legislatif veto*, yaitu kewenangan yang diberikan kepada legislatif untuk membatalkan veto yang diajukan oleh eksekutif. Miriam Budiarjo (dalam Mawardi, 2008), menyatakan system *check and balances* (pengawasan dan keseimbangan)

adalah system dimana setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya.

2.2.1. Desentralisasi Asimetris

Kebijakan desentralisasi asimetris merupakan salah satu instrument kebijakan sebagai sarana mengatasi persoalan yang fundamental di suatu negara, yaitu adalah persoalan yang berlatarbelakang politik dan juga perbedaan kebudayaan, selain itu factor teknis manajerial, yakni keterbatasan daerah dalam menjalankan pemerintahan, juga mendasari kebijakan tersebut dikeluarkan. Pengaturan asimetris yang terkait dengan politik dikeluarkan untuk mempertahankan *basic boundaries* unit politik suatu negara dan sebagai apresiasi keunikan kebudayaan tertentu (Agung, dkk, 2008) Terdapat lima persoalan desentralisasi di Indonesia, pertama adalah desentralisasi administrasi negara di masa depan akankah mempertahankan “otonomi khusus” atau tidak, artinya kombinasi konsep desentralisasi umum dan desentralisasi khusus secara bersamaan. Kedua akankan konsep otonomi khusus hanyalah sebutan, atau akan menciptakan kecemburuan antar daerah, ketiga adalah penghapusan konsep desentralisasi asimetris atau otonomi khusus, karena menjalankan konsep desentralisasi umum secara konsisten, keempat adalah apakah bentuk akhir dari desentralisasi akan menciptakan federasi di Indonesia, dan kelima adalah diperlukan bentuk baru konsep desentralisasi yang efektif dalam rangka konsep negara kesatuan (Agung, dkk, 2008). Asimetri ideal menurut Tarlton (dalam Nuryati, 2015) dalam system federal merupakan kondisi unit politik yang memiliki

perbedaan perhatian, karakter, yang eksis dan meliputi komunitas secara keseluruhan.

Power sharing di dalam pemerintahan sangat kompleks dan terdiri atas lembaga dan struktur yang tidak sederhana. Kompleksitas ini terkadang mengaburkan praktik, baik desentralisasi maupun dekonsentrasi. Terkadang praktik system dekosentrasi dirancang dan diberi label desentralisasi. Demikian juga struktur desentralisasi sering kali dikikis secara perlahan dengan menerapkan lebih banyak kontrol selain membatasi penggunaan sumber daya local. Kekaburan atau kebingungan penggunaan system dekonsentrasi dan desentralisasi ini merupakan persoalan klasik di banyak negara (Mawhood, 1993). Terlepas dari kekaburan penggunaan system dekonsentrasi dan desentralisasi, Fuhimiko Saito (dalam Traymoko, 2016) mengingatkan bahwa bentuk – bentuk desentralisasi yang bervariasi dapat dilihat sebagai mekanisme untuk menyesuaikan hubungan antar pemerintah yang ada. Fokus perhatiannya adalah meredefinisi peran dan pertanggungjawaban setiap tingkat pemerintahan terkait hubungannya dengan tingkat pemerintahan lainnya. Ada dua hal pokok dalam melihat persoalan desentralisasi dari hubungan antarpemerintah. Pertama adalah bagaimana membagi habis fungsi-fungsi yang diperlukan antara pemerintah pusat dan local : fungsi – fungsi apa yang seharusnya dibebankan pada level struktur administrasi yang mana. Kedua, adalah persoalan koordinasi untuk mengharmonisasi pelaksanaan fungsi – fungsi yang terbagi di setiap level pemerintahan.

2.2.2. Keistimewaan DIY

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu daerah setingkat provinsi yang mengintegrasikan diri ke Negara Republik Indonesia melalui Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX pada 5 September 1945 yang menyatakan :

- 1) Bahwa Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia
- 2) Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam negeri Ngayogyakarta Hadiningrat, dan oleh karena itu berhubungan dengan keadaan pada dewasa ini dengan segala urusan pemerintahan dalam Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat mulai saat ini berada di tangan kami dan kekuasaan – kekuasaan lainnya kami pegang seluruhnya.
- 3) Bahwa hubungan antara Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia, bersifat langsung dan Kami bertanggungjawab atas Negeri Kami langsung kepada Presiden Republik Indonesia.

Kami memerintahkan supaya segenap penduduk dalam Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat mengindahkan Amanat Kami ini (Dwiyanto, 2009).

Amanat 5 September 1945 yang dikeluarkan Sri Sultan Hamengku Buwono IX tersebut menjadi cikal bakal Keistimewaan Yogyakarta. Dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah, posisi Yogyakarta memerlukan aturan hukum untuk mengatur dan menguru daerahnya sendiri, oleh karena itu UU No. 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta disahkan.

Ini merupakan payung hukum awal yang dimiliki oleh Yogyakarta, setelah itu, regulasi tersebut dirubah dengan UU No. 19 Tahun 1950 Tentang Perubahan UU No. 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Perubahan ketiga dilakukan karena kondisi social politik yang terjadi pasca Pemilihan Umum Pertama tahun 1955, dengan menerbitkan UU No. 9 Tahun 1955 Tentang Perubahan UU No. 3 Jo. No, 19 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pasca reformasi, terdapat amandemen Undang – Undang Dasar 1945, dimana dalam konstitusi mengatur dalam pasal 18b, bahwa negara mengakui dan menghormati daerah yang berciri khusus atau bersifat istimewa melalui peraturan perundang – undangan. Sementara itu, UU baru mengenai pemerintah daerah disahkan, dengan menerbitkan UU No. 32 Tahun 2004, dimana diatur bahwa kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Hal ini menciptakan desakan politik untuk mengganti aturan mengenai keistimewaan DIY agar lebih lengkap. Maka dari itu, UU No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta disahkan pasca proses politik yang panjang dalam pembahasan di DPR RI. Keistimewaan DIY mengatur lima aspek diluar UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, yaitu tata cara pemilihan gubernur dan wakil gubernur, kebudayaan, tata ruang, pertanahan, dan kelembagaan (Plaza Informasi, 2014).

2.2.2. Fungsi Legislatif

Majelis – majelis (legislatif) mempunyai fungsi dan peranan untuk menghubungkan masyarakat dengan pemerintah, dan memastikan bahwa tuntutan

publik dapat diakomodasi oleh pemerintah, dimana terdapat lima fungsi yang dimiliki oleh majelis legislatif, yaitu adalah fungsi legislasi (membuat peraturan perundang – undangan), fungsi perwakilan, fungsi pengawasan, fungsi rekrutmen politik, dan fungsi legitimasi. Salah satu fungsi yang digunakan dalam penelitian ini adalah fungsi pengawasan, majelis legislatif mempunyai peran untuk membatasi dan mengawasi kekuasaan eksekutif. Peran pengawasan yang dilakukan oleh majelis legislatif menghasilkan sebuah tanggung jawab dan akuntabilitas dari eksekutif (Heywood, 2014).

Terdapat tiga kriteria majelis legislatif yang akan memberikan pengaruh positif terhadap proses atau implementasi kebijakan, yaitu pertama adalah legislatif harus memiliki kewenangan yang seimbang dengan eksekutif, kedua adalah independensi politik legislatif dari eksekutif, dan ketiga kolektifitas untuk menjalankan kesepakatan (Heywood, 2014). Konsep *check and balances* dalam lembaga legislatif sebagai upaya untuk mengawasi dan mengimbangi lembaga eksekutif, dalam artian terdapat batasan kewenangan dari lembaga lain, yang merupakan dasar konsep *power limit power* (Hadi, 2015). Terdapat dua konsep mekanisme kawal dan imbang, pertama konsep pengawalan atau pengendalian (*checks*) yang menekankan bahwa kekuasaan hendaknya dipisah dan dibagi ke dalam beberapa lembaga, yang kedua adalah peyeimbangan kekuasaan (*balances*), yaitu masing masing lembaga kekuasaan tersebut mempunyai kekuasaan yang seimbang dan tidak ada yang memiliki kekuasaan mutlak (Kumorotomo, 2015).

Tabel 2.1. Pola Pembagian Kekuasaan Eksekutif – Legislatif di tingkat Lokal

Dewan Lokal	Kepala Daerah
Mengesahkan Peraturan Lokal	Mengumumkan peraturan daerah
Menyidik pelaksanaan pemerintahan	Menggunakan hak veto
Menilai dan memutuskan usulan anggaran	Merumuskan usulan anggaran
Menyetujui penutupan rekening tertentu	Mengusulkan Rancangan Peraturan Daerah
Memanggil kepala daerah dan pejabat daerah dalam pertemuan dengar pendapat dewan	Menghadiri pertemuan dengan dewan
	Meminta diadakannya sidan khusus oleh dewan
	Menunjuk Staff administratif local

Sumber : UNESCAP (dalam Wahyudi Kumorotomo, 2015)

2.2.3. Konsep Pengawasan

Pengawasan adalah suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan verifikasi dari serangkaian proses yang telah diselenggarakan secara berkelanjutan. Pengendalian berarti adalah memberikan arah kepada objek yang dikendalikan, atau dapat disebut sector tertentu dari kegiatan yang diselenggarakan berdasarkan pengorganisasian manajemen yang sudah ditentukan (tindakan korektif) (Murhaini, 2014). Adapun asas pengawasan menurut Prayudi (dalam Murhaini, 2014) adalah sebagai berikut :

1. Asas tercapainya tujuan, aktivitas untuk mencapai tujuan, dengan perbaikan untuk menghindari penyimpangan.
2. Asas efisiensi, menjauhkan aktivitas dari penyimpangan.
3. Asas tanggung jawab, pelaksana harus memiliki tanggung jawab.
4. Asas Pengawasan, melakukan tindakan untuk mencegah penyimpangan.
5. Asas Langsung, pelaksanaan juga mengandung unsur pengawasan
6. Asas Refleksi Perencanaan, aktivitas dilaksanakan dengan sungguh - sungguh
7. Asas Penyesuaian dengan organisasi, koordinasi kewenangan sesuai dengan struktur organisasi
8. Asas individual, pengawasan harus sesuai dengan kebutuhan sesuai dengan tingkat dan tugas pelaksana
9. Asas standar, pengawasan didasari prinsip efektifitas dan efisiensi.
10. Asas pengawasan terhadap strategi, permasalahan yang akan muncul dapat diatasi dengan strategi pengawasan
11. Asas pengecualian, pengawasan membutuhkan perhatian terukur untuk mengatasi perubahan kondisi dan situasi.
12. Asas pengendalian fleksibel, fleksibilitas diperlukan untuk menghindari kegagalan dalam pengawasan.
13. Asas peninjauan kembali, dalam proses pengawasan harus selalu ditinjau agar selalu *on the track*.
14. Asas tindakan, pengawasan dilaksanakan dengan tindakan yang kongkret untuk mencapai tujuan.

Paulus Effendi Lotulung (1993) menegaskan bahwa, pentingnya tindakan pengawasan terhadap pemerintah mengandung makna sebagai upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan – kekeliruan, baik sengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha represif, ia membagi kontrol menjadi dua yaitu kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*. Kontrol *a-priori* pengawasan dilakukan sebelum dikeluarkannya sebuah keputusan atau kebijakan dari pemerintah, kontrol ini mengendepankan unsur preventif dengan maksud untuk mereduksi atau meminimalisir kekeliruan. Sedangkan kontrol *a-posteriori* adalah pengawasan yang dilakukan pasca terjadinya keputusan atau kebijakan dari pemerintah, yang menitikberatkan pada tindakan korektif dan memulihkan suatu putusan atau kebijakan yang keliru.

Sistem pengawasan pemerintah dijalankan dengan alasan, yaitu pertama adalah sebagai sarana pemeliharaan dan penjagaan negara hukum serta menjamin kesejahteraan masyarakat, yang pelaksanaannya masih dalam batas kekuasaannya. Kedua adalah sebagai pengatur dan pembatasan kekuasaan dalam bentuk hukum formal yang bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat, ketiga adalah pencocokan perbuatan dan tolok ukur yang telah ditetapkan, keempat adalah jika terdapat tanda – tanda penyimpangan, maka akan dilakukan tindakan pencegahan. Selanjutnya yang kelima adalah apabila dalam pencocokan terdapat tindakan penyimpangan dari tolok ukur yang ditetapkan, maka diadakan tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan membetulkan kekeliruan tersebut (Sulaiman, 2017).

Bagir Manan (dalam Sulaiman, 2017) mengemukakan tipologi pengawasan yaitu pengawasan preventif dan represif (pengawasan negatif), serta pengawasan positif. Pengawasan Preventif menekankan pada persetujuan (*approval*) bersama antara Gubernur dengan DPRD, atau pembatalan (*vernietiging*) setiap kebijakan yang disetujui. Pengawasan Represif adalah pengawasan produk hukum oleh pemerintah kepada pemerintahan. Kedua pengawasan tersebut bersifat pengawasan negatif karena hanya sebagai penghalang kebijakan yang telah dilakukan atau dilaksanakan. Pengawasan positif menekankan pada petunjuk atau pedoman yang dibuat untuk meminimalisir kebijakan yang tidak tepat.

2.3. Definisi Konsepsional

2.3.1. Pengawasan

Pengawasan adalah proses kegiatan untuk memonitoring kebijakan – kebijakan eksekutif secara represif dan preventif yang dilaksanakan oleh legislatif dalam rangka mencapai tujuan – tujuan yang telah ditetapkan bersama. Pengawasan represif dan preventif dikategorikan sebagai pengawasan yang bersifat negative, sedangkan pengawasan yang bersifat positif adalah dengan membuat pedoman – pedoman dalam pelaksanaan kebijakan agar tidak menyimpang dari tujuan yang telah ditentukan.

2.3.2. Hubungan Eksekutif dan Legislatif

Konsep hubungan eksekutif dan legislative adalah proses timbal balik antara institusi pelaksana dan institusi pengawasan untuk membuat dan atau menjalankan regulasi atau kebijakan dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif dan efisien serta dapat mencapai tujuan – tujuan yang ditetapkan bersama. Dalam hubungan kedua institusi tersebut, terdapat pola – pola politik yang timbul dan mempunyai dampak bagi sebuah regulasi atau kebijakan yang sedang dijalankan. Kebijakan yang dihasilkan kedua institusi tersebut akan berjalan secara positif apabila terdapat keseimbangan, independensi, dan kolektifitas.

2.4. Definisi Operasional

2.4.1. Pengawasan

- 1) Pengawasan *a-priori*, yaitu pengawasan yang dilaksanakan sebelum dikeluarkannya regulasi atau kebijakan dalam rangka meminimalisir kekeliruan secara preventif.

Adapun Indikator – indicator pengawasan *a-priori*, diantaranya adalah :

- Adanya pengarahan kepada Eksekutif selaku pelaksana kebijakan (regulasi).
- Adanya tindakan pencegahan yang dilakukan oleh Legislatif, dalam meminimalisir kekeliruan
- Adanya Menggelar Audiensi Eksekutif dan Legislatif

- 2) Pengawasan *a-posteriori*, yaitu pengawasan yang dilaksanakan setelah dikeluarkannya regulasi atau kebijakan dalam rangka mengoreksi secara represif dalam rangka pencapaian tujuan.

Adapun Indikator – indicator pengawasan *a-posteriori*, diantaranya adalah :

- Legislatif mengusulkan persetujuan atau pembatalan kebijakan (regulasi) bersama eksekutif.
- Legislatif menggunakan hak untuk menanyakan kebijakan (regulasi) yang dijalankan oleh eksekutif sebagai tindakan korektif
- Legislatif melakukan penyelidikan agar suatu kebijakan (regulasi) tetap dalam koridor yang ditetapkan bersama (*on the track*).

Tabel 2.2. Kerangka Operasional Pengawasan

Pengawasan	Pengawasan <i>Apriori</i>	Adanya pengarahan kepada Eksekutif selaku pelaksana kebijakan (regulasi).
		Adanya tindakan pencegahan yang dilakukan oleh Legislatif, dalam meminimalisir kekeliruan
		Adanya Audiensi Eksekutif dan Legislatif
	Pengawasan <i>Aposteriori</i>	Legislatif mengusulkan persetujuan atau pembatalan kebijakan (regulasi) bersama eksekutif.
		Legislatif menggunakan hak untuk menanyakan kebijakan (regulasi) yang dijalankan oleh eksekutif sebagai tindakan korektif
		Legislatif melakukan penyelidikan agar suatu kebijakan (regulasi) tetap dalam koridor yang ditetapkan bersama (<i>on the track</i>).

2.4.2. Hubungan Eksekutif dan Legislatif

Terdapat dua pola hubungan yang dimiliki oleh eksekutif dan legislatif, yaitu pertama adalah pola hubungan dominasi eksekutif terhadap legislative (*executive heavy*) atau dominasi legislative terhadap eksekutif (*legislative heavy*), kedua adalah pola keseimbangan (*check and balances*) diantaranya keduanya. Pola tersebut dipengaruhi oleh dasar pembentukan hubungan eksekutif dan legislative serta terbentuk oleh variable – variable lain sesuai dengan kondisi politik.

Tabel 2.3. Kerangka Operasional Pola Hubungan Eksekutif & Legislatif

Pola Hubungan Eksekutif & Legislatif	Pola <i>Executive Heavy</i> atau <i>Legislative Heavy</i>	Adanya Dominasi Kewenangan
		Adanya Regulasi
		Adanya Faktor – Faktor Pembentuk lain
	Pola <i>Check and Balances</i>	Adanya Keseimbangan kewenangan antara Legislatif – Eksekutif
		Adanya Independensi Politik Legislatif – Eksekutif
		Adanya Kolektifitas menjalankan keputusan.