

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. TINJAUAN PUSTAKA

1. Teori Pemerintahan Daerah

a. Pengertian Pemerintahan

Pemerintahan adalah serangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam rangka melaksanakan fungsinya sebagaimana yang telah dinyatakan dalam perundang-undangan negara. Dalam arti sempit pemerintahan, pemerintahan adalah meliputi seluruh kegiatan atau fungsi pelaksanaan undang-undang yang dilakukan oleh lembaga atau institusi eksekutif yaitu presiden beserta jajarannya mulai dari menteri sampai tukang sapu di kantor-kantor, mulai dari menteri sampai juru penerang, mulai dari menteri sampai kepala desa. Dengan kata lain, lembaga atau institusi eksekutif yaitu presiden yang dibantu oleh menteri dengan birokrasi sipil maupun non sipil di bawahnya dari eselon I sampai eselon IV, mulai dari golongan Ia sampai IVe.

Dalam arti luas, pemerintahan adalah segala kegiatan fungsi penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam mencapai tujuan negara.

Sedangkan menurut Utrech, pemerintahan adalah gabungan dari semua kenegaraan yang berkuasa memerintah (arti luas) yaitu semua badan kenegaraan yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan.¹

Penguasa dalam menyelenggarakan pemerintahan menurut teorinya dibagi menjadi dua:

1) Sendi Wilayah (Territorial)

Penguasa dalam menyelenggarakan pemerintahan sangat memperhatikan faktor wilayah dari suatu negara. Faktor wilayah negara dibagi dalam dua bagian yaitu wilayah tugas dan wilayah jabatan.

2) Sendi Keahlian

Penyelenggaraan pemerintahan dijalankan oleh orang-orang yang ahli dalam bidangnya. Ada dua macam sendi keahlian yaitu *Government By Official* dan *Government By Committee*.²

b. Pemerintahan daerah

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Karena itu, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Dengan demikian, Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi

¹ Dharma Setyawan Salam, 2002, *Manajemen Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta, Djambatan, hlm. 35-36

² H. Abu Daud Busroh, 1990, *Ilmu Negara*, Jakarta, PT. Bumi Aksara, hlm. 161-162

dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah.

Pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara sebagai sebuah organisasi jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah organisasi, pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi.

Pendelegasian sebagian wewenang dari seseorang atau instansi suatu organisasi merupakan salah satu asas yang berlaku universal bagi setiap organisasi, yaitu dengan tujuannya agar kebijakan dapat terlaksana dengan efektif, meringankan beban kerja pimpinan, memencarkan peran pimpinan sehingga terjadi demokratisasi dalam kegiatan organisasi.³

2. Asas-asas Pemerintahan Daerah

Pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah terdapat dalam asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu:

a. Asas Desentralisasi

³ Lukman Santoso Az, 2015, *Hukum Pemerintahan Daerah; Mengurangi Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 25

Asas Desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

b. Asas Dekonsentrasi

Asas Dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintahan dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

c. Asas Tugas Pembantuan

Asas Tugas Pembantuan yaitu penugasan dari pemerintah kepada kepala daerah dan atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten atau kota dan atau desa serta dari pemerintah kabupaten atau kota kepada desa untuk melakukan tugas tertentu.

3. Otonomi Daerah

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti hukum atau peraturan. Jadi otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan warga Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan adanya otonomi Daerah bukan berarti suatu daerah akan lepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Walaupun otonomi itu sebagai bentuk pelimpahan yang luas atas kewenangan Daerah, namun keotonomian tersebut tetap berada pada batas yang tidak melampaui wewenang Pemerintah

Pusat. Maksud dari diadakannya otonomi Daerah itu untuk kesejahteraan masyarakat di seluruh pelosok tanah air. Maka asas desentralisasi dalam otonomi daerah akan berpengaruh positif bagi kehidupan berbangsa dan bernegara.⁴

4. Tujuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Otonomi daerah sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan, pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan.⁵ Yakni untuk mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan Pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, masyarakat yang lebih adil, dan penyerahan sebagaimana tugas-tugas Pusat kepada Daerah merupakan inti dari otonomi. Keberadaan Otonomi Daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Otonomi Daerah memiliki berbagai aspek penting yang mencakup berbagai bidang:⁶

- a. Dari segi politik, adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan Daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan

⁴ Syaukani HR, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*, Gerbang Dayaku, tenggarong, hlm 147-149

⁵ *Ibid*, hlm 151.

⁶ *Ibid*, hlm 152.

nasional dalam rangka membangun proses demokrasi dilapisan bawah/Daerah.

- b. Dari segi manajemen pemerintah, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintah. Terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
- c. Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi dan menumbuhkan kemandirian masyarakat, sehingga masyarakat semakin mandiri dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah. Dengan otonomi itu juga akan meningkatkan daya saing masyarakat berdasarkan keunggulan kompetitif dirinya.
- d. Dari segi ekonomi adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan Daerah guna tercapainya kesejahteraan masyarakat di seluruh Daerah di Indonesia.

5. Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Dengan adanya penyelenggaraan otonomi yang tidak sesuai yang pernah dilakukan pemerintah masa lalu, maka perlu segera diwujudkan pemberian otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah.

Dengan pemberian otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab pemerintahan daerah akan memiliki kewenangan yang utuh. Dalam pengertian

seluruh kewenangan pemerintah pusat yang telah didesentralisasikan akan diselenggarakan oleh pemerintahan daerah secara otonom.⁷

a. Otonomi Luas

Otonomi luas adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan Pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang Pemerintahan. Kecuali bidang Hankam, Moneter, Politik Luar Negeri, Agama dan Peradilan. Artinya Daerah diberi kewenangan luas untuk membangun kehidupannya secara mandiri.⁸

b. Otonomi Nyata

Otonomi nyata adalah keleluasaan Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan Pemerintahan di bidang yang telah ditentukan secara nyata ada.

Pemberian otonomi Daerah secara nyata mengharuskan disesuaikan dengan berbagai potensi di daerah masing-masing.⁹

c. Otonomi Bertanggung Jawab

Otonomi bertanggung jawab adalah otonomi yang disertai dengan pertanggungjawaban Daerah sebagai konsekuensi dari pemberian kewenangan dan hak yang lebih luas kepada Daerah.¹⁰

⁷ *Ibid, hlm.154*

⁸ *Ibid, hlm.159*

⁹ *Ibid, hlm.161*

¹⁰ *Ibid, hlm.162*

6. Kemampuan Aparatur Dalam Otonomi Daerah

Otonomi Daerah yang kita laksanakan akan menuntut kemampuan aparatur di Daerah. Agar tujuan dari misi untuk memberdayakan masyarakat yang sedang kita perjuangkan saat ini dapat berhasil dengan baik. Oleh karena itu perlu adanya peningkatan yang dilakukan oleh aparatur sebagai usaha untuk mengembangkan dan memperkuat penyelenggaraan otonomi Daerah.

Perlu digarisbawahi bahwa penyelenggaraan otonomi Daerah yang sedang diperjuangkan itu bukan hanya diartikan sebagai proses administrasi politik yang berupa pelimpahan wewenang Pemerintah kepada Daerah saja, namun hal itu juga merupakan proses pemandirian dan pemberdayaan masyarakat dalam hal pembangunan. Oleh karena penyelenggaraan otonomi Daerah memerlukan adanya partisipasi dan komitmen yang datang dari masyarakat yang menuntut aparatur dan keterlibatan seluruh masyarakat Daerah dalam rangka mengisi substansi pembangunan.

Beberapa unsur yang penting dalam penyelenggaraan otonomi Daerah agar tercapainya tujuan yang diinginkan. Hal yang paling dasar adalah memantapkan kelembagaan, meningkatkan kemampuan aparatur Pemerintah Daerah dan kemampuan finansial dalam hal ini adalah keuangan Daerah untuk membiayai pembangunan. Sedangkan perbaikan dan pengembangan ketiga unsur itu bias dilakukan dengan cara pengembangan jabatan struktural

dan fungsional, penjenjangan karier dan ugas serta penyederhanaan mekanisme administrasi Pemerintah dalam Pelaksanaan pembangunan.

Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga memerlukan keiktsertaan masyarakat. Hal ini mengingat karena masyarakat Daerah akan semakin terbuka, memiliki pendidikan tinggi, mempunyai keterampilan, berpikiran kritis dan tumbuh kesadaran akan arti pentingnya pembangunan bagi dirinya sendiri maupun masyarakat lain. Dengan demikian mereka akan semakin tanggap dan siap berpartisipasi dalam pembangunan.

Dalam kehidupan masyarakat yang semakin kritis mereka tidak hanya puas dengan menerima dan melaksanakan petunjuk, tetapi ingin turut menentuka nasibnya sendiri. Oleh karena itu apa yang menjadi kehendak rakyat harus diperhatikan secara sungguh-sungguh. Bahkan jika perlu masyarakat harus dirangsang untuk ikut serta dalam pembangunan. Partisipasi masyarakat yang sangat aktif akan memunculkan potensi daerah, sehingga dapat mempercepat cita-cita yang ingin dicapai, yaitu ingin menjadikan masyarakat daerah yang lebih maju dan sejahtera serta berdayaguna diberbagai bidang kehidupan.

Dapat dikatakan juga peningkatan aparatur Pemerintah dan partisipasi masyarakat merupakan sinergi yang dapat mendorong tercapainya pembangunan yang ada di Daerah. Pelaksanaan otonomi yang berasaskan

desentralisasi dan dekonsentrasi akan membawa dampak baik bagi perwujudan cita-cita kita untuk Indonesia baru masa depan.¹¹

7. Rencana Pembangunan Jangka Panjang dan Menengah (RPJP Dan RPJM) Nasional Dan Daerah serta Rencana Pembangunan Tahunan (RKPD)

Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya tersedia. Pembangunan nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Perencanaan pembangunan terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh kementerian/lembaga dan perencanaan pembangunan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.

Penyusunan RPJP/RPJM Nasional dan Daerah (termasuk Rencana Pembangunan Tahunan) harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini adalah:¹²

- 1) Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional; dan
- 2) Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah.

¹¹ Syaukani HR, menatap harapan masa depan Otonomi Daerah, Tenggarong, Lembaga Ilmu Pengetahuan, hlm 178.

¹² <https://www.scribd.com/doc/73785467/Rencana-Pembangunan-Jangka-Panjang-dan-Menengah-RPJP-RPJM-Nasional-dan-Daerah-Serta-Rencana-Pembangunan-Tahunan-RKPD>. Diakses pada tanggal 23 November 2017

Perencanaan pembangunan oleh pemerintah pusat/daerah pada Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, terdiri dari:

- a) Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP)
- b) Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM)
- c) Rencana Pembangunan Tahunan.

a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP)

Rencana pembangunan jangka panjang disusun oleh pemerintah pusat/daerah yang selanjutnya disebut sebagai RPJP Nasional/Daerah. RPJP Nasional adalah dokumen perencanaan pembangunan untuk periode 20 tahun yang memuat visi, misi dan arah pembangunan nasional. Pembangunan Daerah yang mengacu pada rencana pembangunan jangka panjang nasional. Penyusunan RPJP Nasional/Daerah dilakukan melalui urutan kegiatan:¹³

- 1) Penyiapan rancangan awal rencana pembangunan.
- 2) Musyawarah perencanaan pembangunan.
- 3) Penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Untuk tingkat daerah, Bappeda menyiapkan rancangan awal RPJP daerah. Rancangan awal RPJP yang disusun Bappeda tersebut akan digunakan sebagai bahan pembahasan dalam musyawarah perencanaan pembangunan.

Musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang), diselenggarakan Bappeda yang diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara negara dengan

¹³*Ibid,*

mengikut sertakan masyarakat (antara lain LSM, asosiasi profesi, pemuka agama, pemuka adat, perguruan tinggi sertakalangan dunia usaha), dalam rangka menyerap aspirasi masyarakat. Berdasarkan hasil musyawarah tersebut Bappeda menyusun rancangan akhir RPJP Daerah. RPJP Daerah ditetapkan dengan Perda.

b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM)

Rencana pembangunan jangka menengah yang disusun oleh pemerintah pusat/ daerah, disebut rencana pembangunan jangka menengah tingkat pusat/daerah yang disingkat menjadi RPJM Nasional/RPJM Daerah. Dalam pasal 5 (2) Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 menyatakan bahwa: RPJM daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program pembangunan daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP daerah dengan memperhatikan RPJM Nasional. RPJMD memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategik pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam rangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dilakukan melalui urutan kegiatan sebagai berikut:¹⁴

- 1) Penyiapan rancangan awal rencana pembangunan;

¹⁴ *Ibid*,

- 2) Penyiapan rancangan rencana kerja;
- 3) Musyawarah perencanaan pembangunan;
- 4) Penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Rancangan awal RPJM daerah disusun oleh Kepala Bappeda yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah ke dalam stratejik pembangunan daerah, kebijakan umum, program prioritas kepala daerah dan arah kebijakan keuangan daerah.

Dengan berpedoman pada rancangan awal RPJM daerah yang disiapkan oleh Kepala Bappeda, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah, menyiapkan rancangan rencana stratejik satuan kerja perangkat daerah (Renstra-SKPD), sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya yang memuat visi, misi, tujuan, stratejik, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan.

Rancangan Renstra-SKPD digunakan oleh Kepala Bappeda untuk menyusun rancangan RPJM daerah yang akan digunakan sebagai bahan penyelenggaraan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) jangka menengah.

Musrenbang jangka menengah daerah dalam rangka menyusun RPJM daerah dilaksanakan paling lambat dua bulan setelah kepala daerah dilantik dan diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara negara dan mengikutsertakan masyarakat.

Bappeda menyusun rancangan akhir RPJM daerah berdasarkan hasil musrenbang jangka menengah daerah. RPJM daerah ditetapkan dengan

peraturan kepala daerah paling lambat tiga bulan setelah kepala daerah dilantik. Setelah ditetapkannya RPJM daerah, satuan kerja perangkat daerah segera menyesuaikan Renstranya dengan RPJM daerah yang telah disahkan dan ditetapkan dengan peraturan pimpinan satuan kerja perangkat daerah.

c. Rencana Pembangunan Tahunan

Rencana pembangunan tahunan daerah, yang selanjutnya disebut rencana kerja pemerintah daerah (RKPD), adalah dokumen perencanaan untuk periode satu tahun. RKPD merupakan penjabaran dari RPJMD dan mengacu pada RPJPD yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Penyusunan RKPD melalui urutan kegiatan sebagai berikut:¹⁵

- 1) penyiapan rancangan awal RKPD;
- 2) penyiapan rancangan rencana kerja;
- 3) musyawarah perencanaan pembangunan;
- 4) penyusunan rancangan akhir RKPD.

Sebagai langkah pertama dalam penyusunan RKPD, Kepala Bappeda menyiapkan rancangan awal RKPD sebagai penjabaran dari RPJM daerah. Selanjutnya Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah menyiapkan Renja-SKPD

¹⁵ *Ibid*,

sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu pada rancangan awal RKPD yang disusun oleh Kepala Bappeda. Pada dasarnya Renja SKPD berisi tentang; Kebijakan Umum SKPD, dan; Program/kegiatan Pembangunan di lingkungan SKPD, baik yang dilaksanakan oleh SKPD maupun dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Setelah itu Kepala Bappeda mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKPD dengan menggunakan dasar dari Renja-SKPD tersebut. Rancangan RKPD menjadi bahan dalam Musrenbang yang diselenggarakan oleh Kepala Bappeda. Musrenbang diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara pemerintahan. Kepala Bappeda akhirnya menyusun rancangan akhir RKPD berdasarkan hasil dari Musrenbang tersebut. RKPD ditetapkan dengan peraturan kepala daerah dan menjadi pedoman penyusunan RAPBD.¹⁶

8. Teori Efektivitas

Menurut Hani Handoko, efektivitas adalah kemampuan untuk memilih tujuan yang tepat atau peralatan yang tepat untuk pencapaian tujuan yang telah ditetapkan, menyangkut bagaimana melakukan pekerjaan yang benar. Menurut Amin Widjaja Tunggal, efektivitas adalah penentuan tujuan perusahaan yang ditetapkan telah dicapai. Efektivitas ditinjau dari segi kualitas ataupun dari segi kuantitas hasil kerja dan batas waktu yang

¹⁶<https://www.scribd.com/doc/73785467/Rencana-Pembangunan-Jangka-Panjang-dan-Menengah-RPJP-RPJM-Nasional-dan-Daerah-Serta-Rencana-Pembangunan-Tahunan-RKPD> Diakses pada tanggal 28 November 2017.

ditargetkan. Menurut Jackson, efektivitas merupakan salah satu indikator kinerja bagi pelaksanaan suatu kinerja, yang menginformasikan mengenai seberapa besar pencapaian sasaran atas target yang ditetapkan.¹⁷

Menurut Komarudin, efektivitas adalah suatu keadaan yang menunjukkan kegiatan manajemen dalam mencapai tujuan yang ditetapkan. Sedangkan menurut Yamit, efektivitas sebagai suatu ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target dapat tercapai, baik secara kualitas maupun waktu, orientasinya adalah pada keluaran (output) yang dihasilkan. Berdasarkan pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa efektivitas adalah suatu keadaan yang menyatakan keberhasilan dalam melakukan suatu kegiatan atau efektivitas guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

9. Tinjauan Umum Tentang Pengawasan

a. Pengertian pengawasan

Demi menjaga stabilitas negara dengan adanya berbagai jenis kegiatan pembangunan di bidang pemerintah maka harus penanganan yang lebih serius agar tidak terjadi penyelewengan dan pemborosan yang dapat mengakibatkan

¹⁷ Wedayani, N. W., & Jati, I. K. (2012). Efektivitas Fungsi Badan Pengawas Sebagai Internal Auditor Dalam Pengawasan Terhadap Pemberian Kredit Pada LPD Di Kecamatan Rendang, Selat, Sidemen, dan Manggis Kabupaten Karangasem, Provinsi Bali. *JINAH (Jurnal Ilmiah Akuntansi dan Humanika)*, 1(2).

kerugian pada keuangan Negara. Untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan diperlukan suatu sistem pengawasan yang tepat.

Dalam organisasi pemerintah diperlukan sebuah pengawasan agar organisasi pemerintah dapat berjalan secara efisien, efektif, dan ekonomis. Pengawasan merupakan salah satu unsur penting dalam rangka untuk meningkatkan pendayagunaan aparatur negara dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih dan beribawa.¹⁸

Pengawasan secara umum diartikan sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas daripada pengawasan. Namun di kalangan ahli dan sarjana telah disamakan pengertian *controlling* ini dengan pengawasan. Jadi pengawasan termasuk juga pengendalian. Sementara pengendalian sendiri berasal dari kata 'kendali' yang mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan yang salah arah dan meluruskannya ke arah yang benar.

Dalam perspektif Islam, pengawasan adalah satu cabang dari *amar ma'ruf nahi munkar* dalam politik dan perkara-perkara umum. Prinsip *amar*

¹⁸ R.A. Supriyono, 1995, *Pemeriksaan manajemen dan pengawasan pemerintahan Indonesia*, Yogyakarta, BPFY-Yogyakarta, hlm. 150.

ma'ruf nahi munkar yang merupakan tujuan dari semua kewenangan dalam islam, sebagaimana yang dikatakan Ibnu Timiyah:

“Semua kewenangan dalam islam tujuannya hanya *amar ma'ruf nahi Munkar*”

Pada hakikatnya tersimbol dalam tugas pengawasan atas orang-orang yang memiliki kekuasaan.¹⁹

Menurut Sujamto pengawasan adalah “segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak”. Adapun batasan tentang pengendalian sebagai “segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pekerjaan yang sedang dilaksanakan dapat berjalan dengan semestinya”. Jadi, baik pengawasan maupun pengendalian, kedua-duanya adalah berupa usaha atau kegiatan.²⁰

Ada pun perbedaan pandangan antara Siagian dan Sarwoto dalam mendefinisikan tentang pengawasan. Siagian memberikan definisi pengawasan sebagai “proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Sedangkan Sarwoto mendefinisi “pengawasan adalah kegiatan

¹⁹ Ni'matul huda, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, Nusa Media, hlm. 101- 102.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 104.

manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.

Terdapat beberapa perbedaan antara definisi Siagian dan Sarwoto. Perbedaan yang mendasar pada kedua definisi tersebut terletak pada intisari kegiatannya. Dalam hal ini intisari dalam definisi Siagian bahwa pengawasan adalah proses pengamatan, sedangkan dalam definisi Sarwoto adalah kegiatan manajer yang mengusahakan (jadi tidak harus hanya melalui pengamatan saja tetapi dapat pula dengan cara lain).²¹

Menurut Pasal 1 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa “Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Adapun beberapa pandang yang muncul dari penulis asing tentang arti dari pengawsan yang diantaranya tidak sepenuhnya merupakan suatu definisi. Pendapat pendapat tersebut adalah:

George R Terry mengatakan “*Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to insure*

²¹ Sujatmo, 1986, *Beberapa pengertian di bidang pengawasan*, Jakarta Timur, Ghalia Indonesia, hlm.15-16

result in keeping with the plan".²² Yang artinya pengawasan adalah untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengandalkan evaluasi atasan, dan mengambil tindakan-tindakan korektif, bila diperlukan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana.

Newman mengatakan "*Control is assurance that the performance conform to plan*". artinya pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan sesuai dengan rencana.

Hery Fayol mengatakan: "*Control consist in verifying whether everything occur in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principles established. It has for object to point out weaknesses and errors in order to rectify the and prevent recurrence*". Bahwa pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, dengan instruksi yang telah diberikan dan dengan prinsip-prinsip yang telah digariskan. Ia bertujuan untuk menunjukkan (menentukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali.²³

b. Fungsi Pengawasan

Pengawasan adalah salah satu fungsi manajemen di samping fungsi-fungsi manajemen lainnya, yaitu fungsi *staffing* dan perencanaan dan fungsi pelaksanaan. Pengawasan merupakan suatu proses dari serangkaian kegiatan

²² Ir. Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, 1986, hlm. 17

²³ *Ibid.* hlm. 18

untuk menjamin agar seluruh rencana dapat dilaksanakan dan pelaksanaannya sesuai dengan apa yang direncanakan.²⁴

c. Prinsip-Prinsip Pengawasan

Pengawasan merupakan suatu proses yang terus menerus dilaksanakan dengan jalan mengulangi secara teliti dan periodik. Di dalam melakukan pengawasan yang diutamakan haruslah kerja sama dan dipeliharanya rasa kepercayaan.²⁵

d. Jenis-Jenis Pengawasan

Pengawasan dalam organisasi pemerintahan dapat digolongkan menjadi 2 (dua) jenis, antara lain:

1) Pengawasan Internal

Pengawasan internal merupakan pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pengawas internal, yaitu lembaga yang berada dalam struktur pemerintah/eksekutif. Contoh dari pengawasan internal misalnya BPKP ditinjau dari Pemerintah dan Inspektorat Jendral ditinjau dari departemen yang bersangkutan. Pengawasan internal ini terdiri dari:

a) Pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat.

Pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat merupakan sebagai serangkaian kegiatan yang bersifat pengendalian yang terus-menerus dilakukan oleh atasan secara langsung kepada bawahannya

²⁴ Y.W. Sunindhia, *Op.Cit.*, hlm. 112

²⁵ *Ibid.* hlm. 113.

secara preventif atau represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁶

b) Pengawasan fungsional

Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik intern pemerintah maupun ekstern pemerintah, yang dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁷

2) Pengawasan Eksternal

Pengawasan eksternal berarti pengawasan dari luar. Dalam pengawasan eksternal, subyek pengawasan yaitu si pengawas, berada diluar organisasi obyek yang diawasi. Misalnya, BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) adalah merupakan perangkat pengawas eksternal terhadap pemerintah, karena ia berada di luar susunan organisasi pemerintah. Ia tidak mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada kepala pemerintahan (Presiden) tetapi kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Sedangkan pengawasan internal merupakan kebalikan dari pengawasan eksternal, karena pengertian dari internal sendiri berarti “dari dalam” artinya bahwa pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi

²⁶ R.A. Supriyono, *Op.Cit.*, hlm. 152

²⁷ *Ibid.*, hlm. 152

itu sendiri. Contoh dari pengawasan internal misalnya BPKP ditinjau dari Pemerintah dan Inspektorat Jendral ditinjau dari departemen yang bersangkutan.²⁸

e. Tujuan Pengawasan

Dalam melakukan suatu pengawasan harus memiliki tujuan, agar pengawasan tersebut dapat berjalan dengan optimal. Menurut Soekarno dalam Gouzali Saydam yang dikutip Amran Suadi mengemukakan tujuan pengawasan antara lain:

- a) Untuk mengetahui apakah suatu kegiatan sudah berjalan sesuai dengan rencana;
- b) Untuk mengetahui apakah suatu kegiatan sudah sesuai dengan instruksi;
- c) Untuk mengetahui apakah telah berjalan efisien;
- d) Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan dan kelemahan-kelemahan dalam kegiatan;
- e) Untuk mencari jalan keluar bila ada kesulitan, kelemahan atau kegagalan ke arah perbaikan.²⁹

10. Aspek-Aspek Pengawasan

a. Perencanaan pengawasan

Perencanaan merupakan suatu proses penentuan kegiatan atau aktivitas yang dilakukan untuk menghadapi ketidakpastian dan memilih alternatif-alternatif yang mungkin terjadi. Perencanaan dianggap sebagai suatu

²⁸ Sujamto, *Beberapa pengertian di bidang pengawasan, Op.Cit.*, hlm. 61-62

²⁹ Amran Suadi, 2014, *Sistem Pengawasan Badan Peradilan di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 17.

kumpulan keputusan yang mencakup hal-hal yang berhubungan pencapaian setelah kegiatan dilaksanakan.

Perencanaan memiliki arti penting agar pelaksanaan pengawasan dapat dilakukan secara sistematis, efektif dan efisien. Perencanaan juga meskipun sifat dari pengawasan adalah Inspeksi Mendadak (SIDAK), karena dengan adanya pengertian “mendadak” dimaksudkan adalah waktu pelaksanaannya dirahasiakan dan tanpa pemberitahuan sebelumnya pada pihak organisasi kerja yang akan diperiksa.

Dengan perencanaan yang telah disusun maka harus dilaksanakan secara konsekuen dan tertib dan untuk menilai efisiensi dan efektivitas pengawasan dapat dilakukan penilain untuk diperbaiki dan disimpulkan.

b. Pelaksanaan Pengawasan

Dalam lingkung aparatur pemerintah terdapat sejumlah aparat yang tugas pokoknya adalah melakukan pengawasan, kegiatan yang dilakukan aparat tersebut dinamakan sebagai Pengawasan Fungsional. Pelaksanaan pengawasan diperlukan sebuah mekanisme yang dapat menjamin tingkat efisiensi dan efektivitas yang baik bagi terwujudnya pengawasan yang dapat menjangkau sebanyak-banyaknya unit kerja yang banyak jumlahnya.

c. Metode Pengawasan

Untuk meningkatkan pengawasan yang efektif dan efisien harus dilakukan dengan metode yang baik dan benar. Metode secara sederhana diartikan sebagai cara dan langkah-langkah yang dilakukan dalam melaksanakan

pemantauan, pemeriksaan dan penilain, agar mampu mengungkapkan segala sesuatu yang ingin diketahui dalam pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang menjadi tanggung jawab seseorang atau suatu organisasi kerja tertentu.

Yang perlu diketahui metode yang dapat digunakan dan yang efektif dalam melakukan pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi. Metode yang dapat antara lain:

- 1) Metode Pengawasan tidak langsung yang dapat dilakukan dengan mempelajari laporan, sehingga disebut juga pengawasan jarak jauh.
- 2) Metode pengawasan langsung yang dilakukan dengan mendatangi organisasi/unit kerja yang bersangkutan. Kegiatan dapat dilakukan dengan cara mempelajari dan menganalisis berbagai informasi dan data sebagai bahan yang menggambarkan berbagai proses kegiatan yang hendak diketahui tingkat efisiensi dan efektivitas pelaksanaannya.

d. Hasil Pengawasan

Kegiatan pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi yang berhasil tidak sekedar dicerminkan oleh kemampuan pengawas mengungkapkan kekurangan, kesalahan dan penyelewengan yang dilakukan. Hasil dari pengawasan harus diketengahkan secara objektif, karena tidak mustahil

ditemukan pula hal-hal yang positif berupa kebersihan, kreativitas dan inisiatif. Hal-hal positif ini pun harus dikemukakan secara jujur. Untuk itu setiap pengawas harus memiliki kemampuan membandingkan temuannya dengan tolak ukur mengenai kegiatan yang dipantau, diperiksa dan dievaluasinya, termasuk juga dengan melihat relevansi pelaksanaan kegiatan dengan ketentuan-ketentuan dan perundang-undangan yang berlaku.

11. Konsep Inspektorat

Pengawasan atas penyelenggaraan pemeritahan daerah dilakukan agar tidak terjadi penyelewengan dan pemborosan yang dapat mengakibatkan kerugian pada keuangan negara, Inspektorat merupakan salah satu unsur penunjang Pemerintah Daerah di Bidang Pengawasan yang dipimpin oleh seorang Inspektur yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah (Gubernur) melalui Sekretaris Daerah. Inspektorat mempunyai tugas melaksanakan pengawasan fungsional terhadap penyelenggaran Pemerintah Daerah, disamping itu Inspektorat sebagai aparat pengawasan intern pemerintah mempunyai fungsi yaitu:³⁰

- a. Pemeriksaan dalam rangka berakhirnya masa jabatan kepala daerah,
- b. Pemeriksaan berkala atau sewaktu-waktu maupun pemeriksaan terpadu;

³⁰Fabanyo, S. 2011. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Di Inspektorat Daerah Kota Tidore Kepulauan. *Skripsi. Makassar: Universitas Hasanudin.*

- c. Pegujian terhadap laporan berkala dan/atau sewaktu-waktu dari unit/satuan kerja;
- d. Pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme;
- e. Penilaian atas manfaat dan keberhasilan kebijakan, pelaksanaan program dan kegiatan; dan
- f. Monitoring dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pemerintahan di desa.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah merupakan amanat dari Undang Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan:

- a. Gubernur sebagai kepala daerah provinsi berkewajiban melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap perangkat daerah provinsi.
- b. Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana yang dimaksud ayat (1), gubernur dibantu oleh Inspektorat Provinsi.

12. Pemerintah Daerah

- a. Pengertian Pemerintah

Pemerintah adalah sekelompok orang yang diberi suatu kekuasaan *legal* oleh masyarakat setempat untuk melaksanakan pengaturan atas interaksi yang terjadi dalam pergaulan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dan

keperluan hidupnya sehari-hari, sehingga interaksi tersebut dapat berjalan secara harmonis.

Pengertian pemerintah ini pun memiliki banyak arti. Sebagaimana yang dikatakan oleh para ahli pengertian pemerintah dalam arti yang luas, yaitu pemerintah berdasarkan apa tugas yang dilaksanakannya. Pemerintah menurut Montesquieu adalah seluruh lembaga negara yang biasa dikenal dengan nama *Trias Politica* baik itu legislatif (membuat undang-undang), eksekutif (melaksanakan undang-undang), maupun yudikatif (mengawasi pelaksanaan undang-undang).

Sedangkan menurut Van Vollenhoven, pemerintah itu dibagi dalam empat fungsi, yaitu fungsi *bestuur* (pemerintah dalam arti sempit); fungsi kepolisian yang menjalankan *preventieve rechtszorg* (pencegahan timbulnya pelanggaran-pelanggaran terhadap tertib hukum dalam usahanya memelihara tata tertib masyarakat); fungsi peradilan yaitu kekuasaan untuk menjamin keadilan di dalam negara, dan fungsi *regeling* yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan umum dalam negara.³¹

b. Pemerintah Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang memimpin urusan pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan

³¹ Dharma Setyawan, *Op Cit*, hlm 33-34

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantu otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.