

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Pengawasan

Pengawasan adalah proses memantau kinerja atau prestasi dan mengambil tindakan agar terjamin pencapaian hasil yang diharapkan. Maksud utama mengadakan pengawasan adalah agar hasil senyatanya itu konsisten dengan rencana-rencana. Pengawasan dalam hukum administrasi negara sangat erat kaitannya dengan peranan aparatur pemerintah sebagai penyelenggara tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan.²

Namun adapula beberapa pengertian pengawasan menurut para ahli:

1. G.R Terry

Pengawasan dapat dirumuskan sebagai proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan yaitu menilai pelaksanaan dan bila perlu melakukan perbaikan-perbaikan sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standar.³

2. Siagian

Pengawasan adalah proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua

² Angger Sigit Pramukti dan Meilani Chahyaningsih, 2018, *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*, Yogyakarta. hlm. 2.

³ Riawan Tjandra, 2009, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta. hlm. 131

pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.⁴

Dilihat dari beberapa pendapat Para Ahli mengenai pengertian pengawasan, menurut penelitian pengawasan merupakan bagian dari fungsi manajemen, dimana pengawasan dianggap sebagai bentuk pemeriksaan atau suatu pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak di bawahnya. Pengawasan merupakan proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan.

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya sebagai cara untuk menghindari adanya potensi penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Dan juga melalui pengawasan akan mewujudkan suatu kegiatan yang terkait dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan atau sudah tercapai. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Konsep Pengawasan demikian sebenarnya ingin memperlihatkan pengawasan merupakan bagian dari fungsi manajemen, dimana pengawasan dianggap sebagai bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak dibawahnya. Dan didalam ilmu manajemen itu

⁴ Sujanto, 1986, *Beberapa Pengertian Dibiidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta. hlm. 19.

sendiri pengawasan ditempatkan sebagai tahapan terakhir dari fungsi manajemen. Dari segi manajerial pengawasan mengandung makna sebagai pengamatan atas pelaksanaan seluruh kegiatan unit organisasi yang diperiksa untuk menjamin seluruh pekerjaan yang sedang dilaksanakan sesuai dengan rencana dan peraturan.

Di sisi lain dalam segi hukum administrasi negara, pengawasan dimaknai sebagai proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan ini harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan atau tidak cocokan serta mencari penyebab tidak cocokan tersebut yang muncul. Pada konteks membangun manajemen pemerintahan publik yang bercirikan tata kelola pemerintahan yang baik pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan agar berjalan dengan semestinya dan berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam konteks ini, pengawasan menjadi sama pentingnya dengan penerapan tata kelola pemerintahan yang baik itu sendiri.

Berikut merupakan maksud diadakannya suatu pengawasan, antara lain:

1. Mengetahui jalannya pekerjaan apakah mengalami hambatan atau tidak
2. Mengetahui pelaksanaan kerja sudah sesuai dengan program kerja seperti yang telah direncanakan

3. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan pada rencana yaitu standar
4. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak mengulangi kesalahan yang sama atau munculnya kesalahan yang baru
5. Mengetahui apakah penggunaan anggaran yang telah ditetapkan dalam rencana sudah sesuai pada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan.

Dari penjelasan yang telah dipaparkan di atas maka menurut hemat penulis bahwa pengawasan adalah suatu hal yang sangat penting terutama dalam Negara-Negara berkembang, karena dalam Negara berkembang pembangunan dilaksana sangat pesta dengakan tenaga atau personil belum siap mental dalam melaksanakan pembangunan tersebut, sehingga dapat memicu terjadinya kesalahan, kecurangan, kelalaian, serta penyelewengan. Dengan demikian dengan adanya pengawasan dapat diharapkan untuk menghindari serta mencegah hal demikian yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

B. Jenis-Jenis Pengawasan

Berbagai kegiatan yang berhubungan dengan pengawasan ada beberapa bentuk pengawasan yang diterapkan individu, kelompok, maupun lembaga. Beberapa macam bentuk pengawasan tersebutlah dapat dipilih bentuk yang sesuai dengan kondisi lembaga tersebut.

1. Pengawasan Umum

Pengawasan umum yaitu suatu jenis pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap segala kegiatan pemerintah daerah otonom untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur/Bupati/Walikota sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang bersangkutan.

2. Pengawasan Preventif

Pengawasan preventif mengandung prinsip bahwa Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah mengenai hal-hal tertentu baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang.

3. Pengawasan Represif

Pengawasan represif berupa penangguhan atau pembatalan peraturan daerah atau keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya.⁵

Penangguhan atau pembatalan tersebut dilakukan oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan represif dilakukan terhadap semua peraturan daerah dan keputusan Kepala Daerah.

Berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 74 Tahun 2001 Tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan

⁵ Nyimas Latifah Letty Aziz dan Siti Zuhro, 2018, *Diamika Pengawasan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta. hlm. 42.

Pemerintahan Daerah Bab 1 Ketentuan Umum dijelaskan bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah “Proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 74 Tahun 2001 terdiri atas tiga jenis pengawasan, yaitu:

a. Pengawasan Fungsional

Pengawasan fungsional adalah kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga/Badan/Unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan dan penilaian.

b. Pengawasan Legislatif

Pengawasan legislatif adalah kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Pemerintah Daerah sesuai tugas, wewenang dan haknya.

c. Pengawasan Masyarakat

Pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan masyarakat.

Menurut Malayu S.P. Hasibuan mengemukakan beberapa sifat dan waktu pengawasan antara lain:

1. *Reventive control*, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan dilakukan untuk menghindari terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaannya.
2. *Repressive control*, yaitu pengendalian yang dilakukan setelah terjadi kesalahan dalam pelaksanaannya dengan maksud agar tidak terjadi pengulangan kesalahan, sehingga hasilnya sesuai dengan yang diinginkan.
3. Pengawas saat proses dilakukan, jika terjadi kesalahan segera diperbaiki.
4. Pengawasan berkala, yaitu pengendalian yang dilakukan secara berkala, misalnya perbulan, atau pertahun.
5. Pengawasan mendadak adlah pengendalian yang dilakukan secara mendadak untuk mengetahui apakah pelaksanaan atau aturan-aturan yang ada dilaksanakan dengan baik atau tidak.
6. Pengawasan melekat adalah pengendalian yang dilakukan secara integratif nilai dari sebelum, pada saat dan sesudah kegiatan dilakukan.

C. Tujuan Pengawasan

Selain berbagai bentuk-bentuk pengawasan tersebut, pengawasan juga memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Kebersamaan, setiap individu atau kelompok dalam masyarakat membutuhkan kebersamaan untuk berbuat bertindak dalam mengatasi

permasalahan dan hambatan yang terjadi dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa

2. Tumbuh dari bawah, suatu partisipasi masyarakat itu bukan suatu hal yang dipaksakan dari atas kebawah atau dikendalikan oleh individu atau kelompok melalui mekanisme kekuasaan
3. Kepercayaan dan keterbukaan kunci sukses dari partisipasi masyarakat untuk melakukan pengawasan adalah untuk menambah dan membangun hubungan atas dasar saling percaya dan keterbukaan.

Pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen untuk menjamin setiap kegiatan dapat berjalan dengan baik dan sesuai dengan yang telah direncanakan. Pengawasan merupakan salah satu fungsi dari masyarakat yang bertujuan untuk mengontrol pemerintah terhadap penyelenggaraan pemerintahan agar tidak timbul suatu permasalahan dalam organisasi. Pada masyarakat desa pengawasan juga menjadi melekat untuk mengawasi atau mengontrol Kepala Desa sebagai lembaga eksekutif dalam pemerintahan desa.

Selain itu pengawasan mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijakan dan perintah
2. Menertibkan koordinasi kegiatan dalam mencegah adanya penyelewengan serta perbuatan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan

3. Menjamin tercapainya kepuasan masyarakat atas barang atau jasa yang dihasilkan
4. Memberikan binaan kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi.

Menurut Arifin Abdul Rachman, salah satu indikator keberhasilan suatu lembaga pemerintah dalam mencapai tujuannya adalah dengan ditentukan oleh keberhasilan dari pengawasan itu sendiri. Apabila pengawasan berjalan dengan baik maka pengawasan adalah unsur paling pokok dalam menentukan keberhasilan suatu program. Keberhasilan program pengawasan dapat dilihat dari berbagai macam indikator sebagai berikut:

1. Indikator meningkatnya disiplin, prestasi dan pencapaian sasaran pelaksanaan tugas, yaitu:
 - a. Rencana yang disusun dapat menggambarkan adanya suatu sasaran yang jelas dan terukur terlihat dari keterkaitan rencana dengan program dan anggaran
 - b. Tugas dapat selesai sesuai dengan rencana, baik dilihat dari aspek fisik ataupun biaya
2. Indikator berkurangnya penyalahgunaan wewenang yaitu berkurangnya tuntutan masyarakat terhadap pemerintah
3. Indikator berkurangnya kebocoran, pemborosan dan pungutan liar yakni:

- a. Kualitas dan kuantitas kasus-kasus penyimpangan penyelewengan dapat berkurang sebagaimana laporan pengawasan fungsional dan laporan pengawasan lainnya
- b. Berkurangnya tingkat kesalahan dalam pelaksanaan tugas

D. Pengertian Pemerintahan

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala sesuatu yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri, jadi tidak diartikan sebagai pemerintahan yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif.⁶

Para ahli juga berpendapat pengertian pemerintahan, berikut pendapat ahli:

- a. S pamuji

Pemerintahan mempunyai arti perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu. Pemerintahan adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara atau badan yang tertinggi yang memerintah suatu negara seperti kabinet merupakan suatu pemerintahan. Pemerintahan adalah perbuatan atau cara memerintah.⁷

- b. Adam dan jessica

⁶ Rendy Aliwaga, 2018, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Yogyakarta, Deepublish.hlm.4.

⁷ S pamuji, *Perbandingan Pemerintahan*, 1994, Jakarta, Bumi Aksara.hlm3.

Pemerintahan adalah seseorang atau lembaga organisasi yang memiliki otoritas dalam menjalankan atau melaksanakan kekuasaan menurut tata aturan yang berlaku.⁸

c. CF Strong

Pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara perdamaian dan keamanan negara. Oleh karena itu, pertama harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan mengendalikan angkatan perang, yang kedua harus mempunyai kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan undang-undang, ketiga harus mempunyai kekuatan finansial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan negara dalam penyelenggaraan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara.⁹

Fungsi dari sebuah pemerintahan dapat ditentukan oleh perundang-undangan dan hukum yang berlaku dalam sebuah negara. Pemerintahan berarti pemerintah yang mempunyai lembaga yang merupakan kesatuan dewan-dewan yang ditugaskan untuk melakukan wewenang dan badan-badan hukum yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Fungsi pemerintahan didalam suatu negara sangat penting. Jika pemerintah tidak dapat berfungsi dengan baik maka akan dapat berpengaruh besar terhadap lembaga-lembaga yang ada dibawahnya. Salah satu fungsi

⁸Adam kuper dan jessica, 2000, *Ensiklopedi Ilmu-Ilmu Sosial*, Jakarta, Raja Grasindo Persada. hlm.418.

⁹Rendy aliwaga,2018, *Sistem Pemerintahan Indonesia*,Yogyakarta, Deepublish. hlm.4.

utama pemerintah adalah membuat dan menentukan berbagai kebijakan publik.

Di dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang memungkinkan fungsi pemerintahan membentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat umum seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah, dan peraturan-peraturan lain untuk mengatur kepentingan umum diluar Undang-Undang dan Perda.¹⁰

E. Pengertian Desa

Pengertian desa didalam Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain itu terdapat pula pengertian dari pemerintah desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem kenegaraan Negara Republik Indonesia. Pemerintahan desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota, dan diselenggarakan oleh pemerintahan desa yang mana pemerintah desa terdiri

¹⁰Muh Nur El Brahimi, 2010, *Bentuk Negara dan Pemerintahan*, Jakarta, Aranca Pratama. hlm.8.

dari kepala desa dan perangkat-perangkat lainnya. Mereka mempunyai kewenangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan desa dan mencapai tujuan bersama masyarakat desa.

Pemerintahan Desa menurut HAW. Widjaja Pemerintahan desa diartikan sebagai subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintah, sehingga dengan demikian desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala desa bertanggungjawab kepada Badan Permusyawaratan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tersebut kepada Bupati. Jadi, pemerintahan desa adalah kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah desa yaitu kepala desa dan perangkat desa.

A. Pengertian Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, lahirlah Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga legislatif pada tataran pemerintahan desa. BPD merupakan organisasi yang berfungsi sebagai suatu badan yang menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, yang berfungsi menampung dan menyalurkan aspirasi yang telah ditetapkan dengan musyawarah mufakat.

BPD mempunyai peran yang sangat besar dalam membantu Kepala Desa guna menyusun perencanaan desa dan pembangunan desa secara keseluruhan. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun

2004 dijelaskan bahwa pembangunan kawasan pedesaan yang dilakukan oleh Kabupaten/Kota atau pihak ketiga mengikutsertakan Pemerintah desa dan BPD dalam rangka pemberdayaan dan penguatan desa, pemerintah mendorong terbentuknya Badan Perwakilan Desa (BPD) yang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Lembaga ini adalah mitra kerja pemerintah desa yang memiliki kedudukan yang sama atau sejajar dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan Desa, pembangunan serta pemberdayaan masyarakat. Lembaga ini bersama pemerintah desa membuat secara bersama-sama rancangan peraturan desa untuk dijadikan peraturan desa.

F. Pengertian Masyarakat

Masyarakat adalah kumpulan orang-orang yang hidup di suatu wilayah tertentu dan membina kehidupan bersama dalam berbagai aspek kehidupan atas dasar norma sosial tertentu. Setiap masyarakat lahir karena adanya kerja sama di antara warganya dan terikat dalam suatu norma di dalam ruang wilayah tertentu.¹¹ Terdapat beberapa pendapat dari para ahli mengenai pengertian masyarakat, diantaranya :

a. Selo Soemarjan

Masyarakat adalah sekumpulan individu yang mengadakan kesepakatan bersama untuk secara bersama-sama mengelola kehidupan.

¹¹ Santi Sari Dewi, 2018, *Hafal Mahir Materi*, Jakarta, Grasindo, hlm.44.

b. Talcott Parson

Masyarakat adalah suatu sistem sosial dimana semua fungsi prasyarat yang bersumber dan dalam dirinya sendiri bertemu secara tetap. Sistem sosial yang dimaksud adalah terdiri dari perilaku-perilaku perseorangan yang berinteraksi satu sama lain didalam suatu lingkungan.

c. koentjaningrat

Masyarakat adalah kesatuan hidup manusia yang berinteraksi menurut suatu sistem adat tertentu yang bersifat terus-menerus dan terikat oleh suatu rasa identitas bersama.

G. Ciri-ciri masyarakat

Suatu masyarakat dapat dikenali dari karakteristik yang ada didalamnya. Terdapat beberapa ciri-ciri masyarakat, diantaranya:

a. Berada di Wilayah Tertentu

Suatu kelompok masyarakat yang berada di suatu wilayah tertentu secara bersama-sama dan memiliki suatu sistem yang mengatur hubungan dengan masyarakat lainnya.

b. Hidup Secara Berkelompok

Manusia adalah makhluk sosial yang dimana manusia akan selalu membutuhkan satu dengan yang lainnya sehingga dapat membentuk suatu kelompok berdasarkan kebutuhan bersama.

c. Terdapat Suatu Kebudayaan

Di dalam suatu kelompok terdapat kebudayaan yang dimana kebudayaan itu lahir dari masyarakat yang hidup secara bersama-sama dan kebudayaan diwariskan secara turun-menurun.

d. Terdapat Interaksi Sosial

Manusia sebagai makhluk sosial selalu membutuhkan satu sama lain dan dapat berinteraksi dengan yang lainnya.

e. Terdapat Pemimpin

Pemimpin yang dimaksud adalah seseorang yang mewakili masyarakat di daerah tertentu dalam melakukan atau menjalankan tugas pokok.

f. Terdapat Stratifikasi Sosial

Stratifikasi sosial di dalam masyarakat dilakukan dengan menempatkan individu sesuai dengan posisi dan kemampuan yang dimiliki.

H. Hak dan Kewajiban Masyarakat desa

Menurut Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa terdapat pasal yang dimana didalam pasal dijelaskan hak dan kewajiban masyarakat desa sehingga masyarakat diharapkan dapat membuka ruang bagi masyarakat untuk bersifat aktif didalam pembangunan di wilayahnya. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

tentang Desa menjelaskan bahwa masyarakat mempunyai Hak, diantaranya:

- a. Meminta dan mendapatkan informasi dan Pemerintah Desa serta mengawasi kegiatan penyelenggaraan Pemerintah Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa.
- b. memperoleh pelayanan yang sama dan adil.
- c. menyampaikan aspirasi, saran dan pendapat lisan atau tertulis secara bertanggung jawab tentang kegiatan penyelenggaraan Pemerintah Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa dan pemberdayaan masyarakat desa.
- d. memilih, dipilih dan/atau ditetapkan menjadi Kepala Desa, Perangkat Desa, Anggota Badan permusyawaratan atau Anggota Lembaga kemasyarakatan Desa dan mendapatkan pengayoman dan perlindungan dari gangguan ketentraman dan ketertiban di desa.

Masyarakat desa juga merupakan warga negara Indonesia yang memiliki hak dan kewajiban yang sama dengan masyarakat lain. Kewajiban masyarakat menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yaitu:

1. Membangun diri dan memelihara lingkungan desa.

2. mendorong terciptanya kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa yang baik.
3. mendorong terciptanya situasi yang aman, nyaman dan tentram di desa.
4. memelihara dan mengembangkan nilai permusyawaratan, permufakatan,kekeluargaan dan kegotong royongan di desa.
5. berpartisipasi dalam berbagai kegiatan di desa.