

**PELAKSANAAN FUNGSI BADAN PENGAWASAN  
DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN OTONOMI  
DAERAH DI  
KOTA PALU**

**Disusun dan diajukan oleh :**

**DARWIS WAHAB  
P0904206548**



**PROGRAM PASCASARJANA NON REGULER  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
2008**

**PERSETUJUAN PEMBIMBING**

**PELAKSANAAN FUNGSI BADAN PENGAWASAN  
DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN OTONOMI  
DAERAH DI KOTA PALU**

**Disusun dan diajukan oleh :**

**Darwis Wahab**

**P0904206548**

**Komisi Penasihat**

**KETUA**

**ANGGOTA**

**DR. ANSHORI ILYAS, SH, MH**

**DR. IRWANSYAH, SH, MH.**

## **Kata Pengantar**

Pertama-tama penulis mengucapkan puji syukur yang sebesar-besarnya kepada Allah AWT atas segala rahmat dan karuniaNya sehingga penelitian dan penulisan tesis ini dapat diselesaikan atas bantuan semua pihak, baik langsung dan tidak langsung.

Oleh karena itu, melalui kesempatan ini penulis dengan tulus menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Bapak **DR. Anshori Ilyas, SH, MH**, selaku ketua komisi pembimbing serta bapak **DR. Irwansyah, SH, MH**, selaku anggota komisi pembimbing yang telah memberikan arahan dan masukan yang sangat berharga dalam penyusunan tesis ini.

Secara khusus ucapan terima kasih yang teramat dalam dan dengan rasa hormat setinggi-tingginya, kepada Ayahanda dan Ibunda atas segala pengorbanan dan doa tulusnya kepada penulis, sehingga penulis dapat menjadi dewasa dan dapat menyelesaikan pendidikan seperti sekarang ini.

Kepada isteri dan anakku tersayang, penulis menghaturkan terima kasih atas pengertian, dukungan moril dan kesabarannya selama ini dan setia selalu mendampingi penulis.

Selanjutnya ucapan terima kasih disampaikan pula kepada

1. Bapak Rektor Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti Program Magister dalam Ilmu Hukum.
2. Bapak Dekan Fakultas Hukum yang telah memberikan dorongan dan semangat kepada penulis dalam penyelesaian penulisan tesis ini.
3. Pimpinan dan staf Program Pascasarjana Hukum Universitas Hasanuddin, khususnya kelas Non Reguler atas segala bantuan yang telah diberikan.
4. Bapak – bapak dosen pembimbing Program Pascasarjana khususnya program Ilmu Hukum kelas Non Reguler jurusan Hukum Tata Pemerintahan atas bimbingannya selama mengikuti perkuliahan.
5. Bapak Arifin Hi. Lolo, sebagai Sekretaris Kota Palu yang telah memberikan kepercayaan, kesempatan dan penjelasan yang sangat kami perlukan.
6. Bapak Asri, SH Selaku Kepala Badan Pengawasan Daerah Kota Palu yang telah banyak memberikan bantuan dan informasi data kepada penulis.
7. Bapak Kepala Dinas PU, Pertambangan dan Energi Kota Palu, Kepala Bappeda Kota Palu, dan Kepala Dinas Kesehatan Kota Palu yang telah banyak membantu secara moril sehingga penelitian dapat terlaksana dengan baik.

8. Semua pihak yang tidak sempat penulis sebutkan satu-persatu atas bantuannya baik materiil maupun moril selama penulis menyelesaikan Tesis ini.

Penulis mendoakan semoga Allah SWT membalas semua amal kebaikan dari bapak/ibu semua dengan pahala yang berlipat ganda....., amin.

Semoga tesis ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya Hukum Tata Pemerintahan

**Penulis.**

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>HALAMAN JUDUL</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b>	<b>ii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b>	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI</b>	<b>vi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	7
D. Kegunaan Penelitian	7
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	<b>8</b>
A. Konsep Otonomi Daerah	8
B. Konsep Pengawasan	13
C. Konsep Pengawasan Fungsional	17
D. Pengawasan Langsung Dan Pengawas Tdk Langsung	22
E. Konsep Korupsi, Kolusi dan Nepotisme	27
F. Kerangka Berfikir.	29
G. Definisi Operasional	35
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	<b>38</b>
A. Daerah Penelitian	38
B. Populasi dan Sampel	38
C. Jenis dan Sumer Data, Teknik Pengumpulan Data Dan Alat Yang Digunakan	39
D. Tekhnis Analisis	40

<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHSAN</b>	<b>41</b>
A. Implementasi Pelaksanaan Pengawasan oleh Bawasda Kota Palu	41
B. Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Terhadap Proses Pengawasan	69
C. Kendala-kendala Yang dihadapi dalam Pelaksanaan Tugas	75
<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN</b>	<b>79</b>
A. Kesimpulan	79
B. Saran	80
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	<b>81</b>

## ABSTRAK

DARWIS WAHAB; *Pelaksanaan Fungsi Badan Pengawasan Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Kota Palu*. Dibimbing oleh Anshori Ilyas dan Irwansyah.

Pelaksanaan pembangunan di Kota Palu diwujudkan dalam bentuk proyek fisik dan non-fisik yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sejalan dengan penyelenggaraan otonomi daerah. Sudah merupakan kewajiban daerah dituntut untuk menyusun proyek pembangunan daerah yang relevansinya disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tugas dan fungsi., mekanisme pengawasan dan faktor penghambat pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Pengawasan Daerah Kota Palu. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif, kualitatif karena disamping menelaah ketentuan-ketentuan hukum positif juga mengkaji berbagai gejala yang timbul berkaitan dengan pelaksanaan fungsi Badan Pengawasan Daerah : 1). Dalam melakukan pemeriksaan, 2). Pengujian dan penilaian proyek, 3). Pengusutan mengenai kebenaran laporan dan pengaduan, 4). Pembinaan personil, 5) Evaluasi dan pelaporan.

Tugas dan fungsi Badan Pengawasan Daerah Kota Palu belum dilaksanakan secara optimal. Pemeriksaan atau pengawasan dilakukan dengan dua cara yaitu pengawasan langsung di tempat kegiatan dan pengawasan tidak langsung dengan pemantauan dan pengkajian laporan. Dalam beberapa hal masih sangat ditentukan oleh faktor koordinasi dan partisipasi masyarakat, kurangnya koordinasi instansi terhadap pelaksanaan kegiatan/proyek sebagaimana mestinya, rendahnya tingkat partisipasi masyarakat di Kota Palu disebabkan belum adanya wadah kontrol masyarakat yang menghimpun pengaduan dari masyarakat untuk ditindak lanjuti oleh pejabat/instansi yang berwenang.



## ABSTRACT

Darwis Wahab ; The Performance of Regional Supervisory Board in the Implementation of Local Autonomy in Palu City, Supervised by Anshori Ilyas and Irwansyah.

Development performance in Palu city manifested in form of physical and non-physical project that financed by regional Income and Expense Budget. In line with the implementation of local autonomy, it is a duty of local government to design development project that relevant to community and region need.

This study was aimed to find out the function and task, supervisory mechanism, and obstacle factors of the performance of the function and task of Regional Supervisory Board of Palu City. The study used descriptive-qualitative method, because in addition to analyze positive rules of law it also analyzes various symptoms occurring in relation with the performance of Regional Supervisory Board function in conducting : 1). Inspection, 2). Project examination and assessment, 3). Investigation as to the validity of report and complaint, 4). Personnel building, 5). Evaluation and reporting. Regional Supervisory Task and Function of Palu City have not been implemented optimally. Inspection or supervision conducted in two ways that are direct supervision at the work place and indirect supervision by observing and analyzing the report. To some extent, they are mostly influenced by coordination on the project implementation and the low degree of society participation in Palu city caused by the non-existence of community control agency which can accommodate community complaint to be followed up by the competent official/institution.

## **BAB I**

### **Pendahuluan**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Dalam Rangka pencapaian tujuan berbangsa dan bernegara sebagaimana tertera dalam alinea IV Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 dibentuk pemerintahan Negara yang menyelenggarakan fungsi Pemerintahan dalam berbagai bidang. Pembentukan Pemerintahan negara dalam berbagai bidang tersebut menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dengan baik melalui suatu sistem pengelolaan keuangan negara.

Sebagai sebuah negara yang berkedaulatan rakyat, dan berdasarkan Hukum serta diharapkan dapat menyelenggarakan Pemerintahan negara berdasarkan konstitusi sistem pengelolaan keuangan negara harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan antara lain yang telah ditetapkan dalam Undang-undang Dasar 1945, Pasal 23 ayat (1) yang menyatakan " Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan tiap-tiap Tahun dengan Undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu ".Dalam pernyataan tersebut tersirat suatu makna yang luas, yaitu bahwa " pengurusan, pengelolaan dan penyelenggaraan negara harus dilakukan dengan persetujuan seluruh rakyat Indonesia., yang

dalam hal ini diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui anggota-anggotanya”.

Sejak awal berdirinya Negara Republik Indonesia sudah banyak upaya dan cara untuk menyusun Undang-undang yang mengatur tentang pengelolaan keuangan negara telah dirintis, oleh karena itu penyelesaian Undang-undang tentang keuangan negara merupakan kelanjutan dan hasil dari berbagai upaya yang telah dilakukan selama ini dalam rangka memenuhi kewajiban konstitusional yang diamanatkan oleh Undang-undang Dasar 1945. Penyelenggaraan negarapun telah dilaksanakan oleh orang-perorangan yang mewakili dan menjadi kepercayaan anggota negara, yang merupakan warga negara. Namun sedikit berbeda dengan badan hukum lainnya, keanggotaan dalam suatu negara bukanlah bersifat sukarela.

Negara merupakan suatu organisasi besar dan unik yang memiliki otoritas yang bersifat memaksa, diatas subyek hukum pribadi yang menjadi warga negaranya. Walaupun demikian pengurusan, pengelolaan atau penyelenggaraan jalannya negara juga tidak lepas dari mekanisme pertanggung jawaban oleh para pengurus, pengelola atau penyelenggara negara. Untuk melaksanakan tugasnya sebagai suatu organisasi yang teratur, negara harus memiliki modal dan harta kekayaan. Harta kekayaan negara ini datang dari penerimaan negara yang

dipergunakan untuk membiayai segala proses dan kegiatan pengurusan, pengelolaan dan penyelenggaraan negara tersebut.

Untuk menjamin kesejahteraan warga negaranya, telah dilakukan berbagai upaya dalam berbagai aspek kehidupan dengan memanfaatkan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya alam dan kelembagaan serta perangkat umum yang mempunyai kedudukan dan keberadaannya berlaku secara sah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Proses pelaksanaan pembangunan yang dirasakan sebagai sesuatu kebutuhan yang mendesak dan perlu dilaksanakan secara terus-menerus dan dapat dimanfaatkan oleh warga negara, maka perlu ditunjang dengan adanya suatu institusi yang kuat dan berkompeten dengan perangkat hukum yang memadai dalam rangka melaksanakan dan mengawasi demi terciptanya kelancaran pembangunan yang telah direncanakan yang pada gilirannya akan tercipta efektifitas dan efisiensi yang diharapkan.

Pelaksanaan pembangunan di Kota Palu diwujudkan dalam bentuk fisik dan non fisik yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan APBN dimaksud untuk dapat meningkatkan tuntutan pelayanan pemerintah kepada masyarakat sejalan dengan penyelenggaraan otonomi daerah,

sudah merupakan kewajiban daerah dituntut untuk menyusun berbagai proyek pembangunan yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dan daerah yang bersangkutan.

Untuk mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan pembangunan tersebut, Pemerintah Daerah Kota Palu telah membentuk suatu Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab kepada Walikota. Pengawasan dilakukan dengan menerapkan sejumlah fungsi dan tugas yang melekat atau menjadi kewenangan instansi/lembaga, seperti :

1. Pemeriksaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan umum, aparatur daerah, keuangan daerah, perlengkapan, peralatan dan kekayaan daerah, perekonomian dan usaha daerah pembangunan, kesatuan bangsa dan perlindungan masyarakat.
2. Pengujian serta penilaian atas hasil laporan setiap tugas Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).
3. Pengusutan mengenai kebenaran laporan fisik dan keuangan atau pengaduan terhadap penyimpangan, hambatan atau penyalahgunaan tugas dan wewenang setiap SKPD.
4. Pelaksanaan pembinaan tenaga fungsional pengawasan maupun non fungsional/struktural.
5. Melaksanakan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas.

Dalam penerapan fungsi-fungsinya, sesuai dengan peraturan yang berlaku atau mekanisme pemeriksaan dan pengawasan berdasarkan keputusan Walikota dan Peraturan Daerah yang melegitimasi Bawasda untuk mengawasi dan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan serta kendala yang ditemui dalam melakukan pengawasan dan memeriksa, mengusut serta keabsahan laporan hasil pemeriksaan.

Kondisi dilapangan dapat terjadi penyimpangan dalam penyelenggaraan pembangunan daerah baik di Kota Palu maupun dikabupaten/kota seluruh indonesia karena adanya kolusi, korupsi dan Nepotisme (KKN). Proses ini menunjukkan tidak adanya kesadaran menegakkan aturan hukum di atas kepentingan pribadi dan golongan.

Dengan dilakukannya pengawasan dan pengendalian pembangunan yang berpedoman pada berbagai aturan dan petunjuk pelaksanaannya maka sangat efektif dan dapat mengurangi penyimpangan yang terjadi dari target pembiayaan serta realisasi pembangunan itu sendiri sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat guna meningkatkan kesejahteraan disatu sisi dan kemajuan daerah yang sekaligus mempengaruhi pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan.

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa daerah dituntut untuk melaksanakan otonomi secara luas

dan bertanggung jawab serta Undang-undnag Nomo 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis dan adil serta transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah diperlukan pembagian kewenangan dalam pengelolaan dan pengawasan keua ngan daerah.

Kinerja pengawasan tidak terkait dengan ragam dan jumlah pengawasnya tetapi berhubungan dengan sistem koordinasi pengawasan mikro yang profesional dan makro yang sehat.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah maka penulis membatasi dengan merumuskan permasalahannya sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi Badan Pengawasan Daerah di bidang pembangunan terhadap penyelenggaraan otonomi daerah di Kota Palu.
2. Bagaimanakah mekanisme pengawasan Badan Pengawasan Daerah Kota Palu terhadap seluruh Kegiatan pembangunan dan kinerja aparatur daerah di Kota Palu.
3. Faktor-faktor apa saja yang menghambat pelaksanaan fungsi Badan pengawasan Daerah Kota Palu.

### **C. Tujuan Penelitian.**

Berkaitan dengan permasalahan yang telah dikemukakan, pada hakekatnya penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Pengawasan Daerah di bidang pembangunan dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah di Kota Palu.
2. Untuk mengetahui mekanisme pengawasan Badan Pengawasan Daerah Kota Palu dalam pelaksanaan seluruh Kegiatan pembangunan Tahun Anggaran yang lalu.
3. Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat pelaksanaan fungsi dan tugas Badan Pengawasan Daerah di Kota Palu.

### **D. Kegunaan Penelitian.**

Kegunaan penelitian ini antara lain :

1. Secara teoritis, penelitian ini dapat dijadikan bahan referensi dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya bidang pengawasan.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada segenap unsur pelaksana pemerintah daerah dan masukan bagi Badan Pengawasan Daerah dan instansi yang terkait dengan pengelola proyek dalam menunjang pelaksanaan otonomi daerah untuk menciptakan kemandirian penyelenggaraan pemerintahan di Kota Palu.



## **BAB II**

### **Tinjauan Pustaka**

#### **A. Konsep Otonomi Daerah.**

Tujuan politik otonomi daerah adalah untuk menciptakan hubungan yang lebih adil dan terbuka antara pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), Kesatuan dapat direkat dengan adanya desentralisasi dan memberi keluasan daerah untuk membangun dan melaksanakan pemerintahannya (SMERU, 2000 : 32).

Dibandingkan dengan Undang-undang Nomor 5 / Tahun 1974, Undang-undang No. 22 / Tahun 1999 lebih mengakomodir pemberdayaan kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam penyelenggaraan negara kesatuan berdasarkan otonomi daerah (H.M. Laica Marzuki, 1999 : 7).

Bagir Manan (1994 :39) mengemukakan bahwa :

? Ada tiga faktor yang memperlihatkan pertalian yang erat antara demokrasi, otonomi dan desentralisasi, yaitu : pertama, untuk mewujudkan kebebasan (*liberty*), kedua, untuk menumbuhkan kebiasaan di kalangan masyarakat agar mampu memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berkaitan langsung dengan mereka, ketiga, untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai tuntutan yang berbeda-beda\*.

Adanya kebebasan atau kemandirian dalam otonomi bukan berarti kemerdekaan sehingga daerah otonomi itu diberi kebebasan atau kemandirian sebagai wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan.

S.E. Finer (dalam A.Pangerang Moenta. 1999 : 2) mengutarakan bahwa :

” Eksistensi Pemerintahan Daerah terkait dengan konsepsi demokrasi, karena dalam negara demokrasi terdapat asumsi : 1) pemerintahan negara dibatasi, 2) dijamin adanya pluralitas, dan 3) adanya relativitas gagasan tentang masyarakat dan moral”.

Konsep otonomi daerah bagian esensial pemerintahan desentralisasi. Pemerintahan desentralisasi merupakan spesies dari sistem negara kesatuan. UUD 1945 tidak membenarkan pemberlakuan sistem pemerintahan negara berdasarkan asas sentralisasi, juga tidak mengenal sistem pemerintahan federal (H.M. Laica Marzuki, 1999 :1).

Sedangkan Yamin (1982 : 145), mengatakan bahwa :  
Susunan tata negara yang demokratis membutuhkan pemecahan kekuasaan pemerintahan pada bagian pusat dan juga membutuhkan pembagian kekuasaan itu antara pusat dan daerah. Asas demokrasi dan desentralisasi, tenaga pemerintahan ini berlawanan dengan asas kehendak mengumpulkan segala-galanya pada pemerintahan pusat.

Hatta (1975 : 103) mengatakan bahwa :

Menurut dasar kedaulatan rakyat ini, hak-hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga ada pada tiap tempat, di kota, di desa, di daerah. Dengan keadaan yang demikian maka tiap-tiap bagian, atau golongan rakyat mendapat otonomi ..... Keadaan demikian penting sekali, karena kepentingan tiap-tiap tempat dalam suatu negara tidak sama .....\*

Otonomi daerah menurut pasal 1 poin (5) UU nomor 32 / 2004 adalah : Hak, Wewenang dan Kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan\*.

Pemerintah Daerah menurut pasal 1 poin (2) UU nomor 32 / 2004 adalah \* penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI \*.

Otonomi daerah akan melahirkan suatu konsep kemandirian daerah dalam melakukan pembangunan di daerahnya. Syahda Guruh LS, dkk (1999 : 26-27), mengutarakan bahwa :\*kemandirian adalah keswadayaan yang diperoleh dalam

otonomi merupakan pendekatan pembangunan yang berdasarkan pendekatan perhatian pada manusia (masyarakat) dan nilai-nilai budaya yang dimilikinya\*.

Prinsip otonomi daerah dan desentralisasi dalam hubungan kekuasaan (*gezagveerhouding*) antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan salah satu cara mengimplementasikan prinsip demokrasi. Prinsip demokrasi diimplementasikan melalui pemencaran kekuasaan. Pemencaran kekuasaan secara horizontal melahirkan lembaga-lembaga negara di tingkat pusat yang berkedudukan sejajar. Sedangkan pemencaran kekuasaan secara vertikal melahirkan pemerintahan pusat dan pemerintah daerah otonom yang memikul hak desentralisasi (Mahfud MD, 1999 : 185-186).

Kaho (1988 : 9) cenderung mengatakan bahwa alasan dianutnya adalah :

1. Demi terciptanya efektivitas pemerintah.
2. Demi terlaksananya demokrasi di/dari bawah (*grassroothdemocrasi*). Pelaksanaan desentralisasi akan membawa efektivitas dalam pemerintah. Sebab wilayah negara itu pada umumnya terdiri berbagai satuan daerah (yang dimaksud dengan perkataan "daerah" disini adalah bagian dari wilayah negara) yang masing-masing memiliki sifat-sifat khusus tersendiri

yang disebabkan oleh faktor-faktor geografis (keadaan tanah, iklim, flora, adat istiadat, kehidupan ekonomi, dialek (bahasa), tingkat pendidikan / pengajaran dan sebagainya.

Selanjutnya menurut Mariun (dalam Kaho, 1988) bahwa : Dengan melaksanakan desentralisasi maka pemerintah akan lebih demokratis. Hal ini disebabkan karena dalam negara yang menganut paham demokrasi seharusnya diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan. Somboyan demokrasi adalah : pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*governmet from the people, by the people and for the people*) kalau somboyan ini benar-benar hendak direalisasikan, maka tidaklah cukup dengan melaksanakannya pada tingkat nasional atau tingkat pusat saja, tetapi juga pada tingkat daerah. Hal ini berhubungan langsung dengan kenyataan bahwa didalam wilayah negara itu terdapat masyarakat-masyarakat setempat yang masing-masing diliputi oleh keadaan khusus setempat, sehingga masing-masing masyarakat mempunyai kebutuhan / kepentingan khusus yang berbeda-beda dari daerah ke daerah. Mengusahakan, menyelenggarakan kepentingan masyarakat setempat itu (mengurus rumah tangga daerah) sebaiknya diserahkan kepada rakyat daerah itu sendiri.

## **B. Konsep Pengawasan.**

Pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen menjadi sangat berarti bagi dinamika, perkembangan dan pencapaian tujuan organisasi dapat berjalan wajar dan lancar. Karena pentingnya arti pengawasan, maka banyak para ahli manajemen mempunyai pandangan tersendiri terhadap fungsi dan peranan pengawasan dalam suatu organisasi atau lembaga. Pengawasan merupakan penutup dari seluruh proses fungsi-fungsi manajemen, berarti, semua fungsi manajemen harus dilakukan pengawasan.

Kegiatan pengawasan merupakan salah satu dari fungsi manajemen yang harus dijalankan oleh seorang pemimpin. Kegiatan pengawasan erat hubungannya dengan perencanaan pekerjaan kantor. Dengan pengawasan maka operasional kegiatan kantor yang mencakup tempat, orang-orang, alat-alat dan kegiatan luarnya diharapkan sejalan dengan rencana yang telah ditetapkan. Karena salah satu fungsi pengawasan adalah untuk menjamin agar perencanaan yang telah ditetapkan dapat dilaksanakan sesuai ketentuan.

Pengertian pengawasan dari Adi Warsidi (1987;8-15) secara operasional dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Pengawasan adalah segala aktivitas dan tindakan untuk mengamankan rencana dan keputusan yang telah dibuat dan sedang dilaksanakan serta diselenggarakan.

2. Pengawasan adalah keseluruhan aktivitas dan tindakan pengukuran untuk menjamin dan membuat agar semua pelaksanaan dan penyelenggaraan kegiatan berlangsung sesuai dengan apa yang telah direncanakan, diputuskan dan dikomandokan.

Pendapat George R. Terry yang disadur oleh Adi Warsidi (1987:13) yang berhubungan dengan prinsip-prinsip atau fungsi-fungsi manajemen (planning, organizing, actuating, controlling), bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah "penutup" dari seluruh rangkaian proses fungsi-fungsi manajemen. Ini berarti bahwa dalam rangka tindakan manajemen, fungsi pengawasan dilakukan terhadap semua aktivitas fungsi-fungsi sebelumnya, agar segala sesuatunya berlangsung seperti yang telah ditetapkan.

Selanjutnya pengawasan dapat diartikan sebagai proses, yaitu merupakan suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara terus-menerus, dapat dibagi dalam tahapan-tahapan yang berguna bila hendak dilakukan suatu tugas atau fungsi pengawasan yang berdaya guna dan berhasil guna.

Pengawasan sebagai fungsi manajemen mempunyai peranan yang sangat penting untuk menjamin terwujudnya efektifitas dan efisiensi kerja, selain itu fungsi pengawasan dilakukan dalam suatu organisasi dengan maksud untuk

mencegah terjadinya kebocoran dan pemborosan dalam menggunakan waktu, dana, dan sarana, sehingga seluruh kegiatan organisasi dapat terlaksana secara efektif dan efisien.

Orientasi pengawasan untuk setiap jenis kegiatan lebih banyak dilakukan dalam bentuk pengawasan melekat. Namun saat ini telah terjadi perubahan yang mendasar dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan, yaitu adanya peran aktif dari seluruh masyarakat. Oleh sebab itu, selain pengawasan yang dilakukan oleh pejabat yang ditunjuk, juga dilaksanakan oleh masyarakat.

Pengawasan melekat sesungguhnya adalah pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung, dan pengertian pengawasan melekat sesuai dengan instruksi Presiden Nomor 1 tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Melekat, dijelaskan bahwa :” Pengawasan melekat adalah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang dilakukan secara terus menerus oleh atasan langsung terhadap bawahan.” Dalam Undang-Undang Nomor 22 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada Bab XII pasal 112 telah diatur mengenai pembinaan dan pengawasan berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah.

Gambaran pembinaan dan pengawasan pada Undang-Undang tersebut dijelaskan sebagai berikut:



"Pembinaan lebih ditekankan pada memfasilitasi dalam upaya pemberdayaan daerah otonomi sedangkan pengawasan lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberikan kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah." (UU No, Tahun 1999).

Selanjutnya pengertian pengawasan juga dibahas dalam buku "Pengawasan dan Pengendalian" (LAN Republik Indonesia 1997:2) yang menjelaskan bahwa:

"Pengawasan adalah suatu usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai pelaksanaan tugas atau kegiatan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Selanjutnya pengendalian adalah suatu usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pekerjaan yang sedang dilaksanakan dapat berjalan sesuai dengan rencana telah ditetapkan atau hasil yang dikehendeki serta sesuai pula dengan segala ketentuan dan kebijaksanaan yang berlaku."

Kegiatan pengawasan sebagai fungsi manajemen bermaksud untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi, setelah perencanaan dibuat dan dilaksanakan,

keberhasilan perlu dipertahankan dan jika mungkin dapat ditingkatkan dan diwujudkan dalam pelaksanaan manajemen dan administrasi berikutnya di lingkungan suatu unit kerja/organisasi tertentu. Sebaliknya, setiap kegagalan harus diperbaiki dengan menghindari penyebabnya, baik dalam penyusunan perencanaan maupun dalam pelaksanaannya. Untuk itulah fungsi pengawasan perlu dilaksanakan sendiri mungkin agar diperoleh umpan balik (feed back).

### **C. Konsep Pengawasan Fungsional.**

Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang diadakan khusus untuk membantu pimpinan dalam menjalankan fungsi pengawasan di lingkungan organisasi yang menjadi tanggung jawabnya, dan aparat-aparat yang secara struktural dan fungsional berada dalam organisasi dimaksud adalah aparat pengawasan fungsional. Dalam pengertian ini Sujamto (1986:34) menjeaskan bahwa aparat pengawasan fungsional terdiri dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal masing-masing Departemen, Aparat Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen/Instansi pemerintah lainnya, Inspektorat Daerah (sekarang, Badan Pengawasan Daerah) di masing-masing propinsi dan daerah kabupaten/kota.

BPKP dibentuk untuk membantu presiden menjalankan "pengawasan umum atas penguasaan dan pengurusan keuangan" serta "pengawasan pembangunan" yang menjadi tanggung jawab presiden, sesuai pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Sedangkan masing-masing Inspektorat Jenderal Departemen dibentuk sesuai kebutuhan manajemen organisasi untuk membantu Menteri yang bersangkutan dalam penyelenggaraan pengawasan umum atas segala aspek pelaksanaan tugas yang menjadi tanggung jawab Menteri sesuai Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Organisasi Departemen, di mana dijelaskan dalam pasal 18 bahwa tugas pokok Inspektorat Jenderal ialah melakukan pengawasan dalam lingkungan Departemen terhadap pelaksanaan tugas semua rencana dan peraturan yang berlaku, baik tugas yang bersifat rutin maupun tugas pembangunan.

Di tingkat daerah (Propinsi dan Kabupaten/kota) dibentuk Inspektorat wilayah (sekarang Badan Pengawas Daerah) yang merupakan aparat pengawasan fungsional pemerintah yang ada di daerah. Pembentukan Inspektorat wilayah ini awalnya dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 100 Tahun 1972 tentang pembentukan, susunan organisasi dan tata kerja Inspektorat daerah yang kemudian beberapa kali diganti sesuai

kebutuhan dan perubahan kepentingan organisasi pemerintah, dan terakhir sesuai Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 40 Tahun 2001 Tentang organisasi dan tata kerja Departemen Dalam Negeri, tetapi sebenarnya istilah pengawasan fungsional digunakan secara resmi untuk pertama kalinya dalam Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 dengan mengistilahkan aparat pengawasan yang ditunjuk secara khusus (*exclusively assigned*).

Pengawasan fungsional itu sendiri adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga/badan/unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan dan penilaian (S.H. Sarundayang, 2001 : 4). Pengawasan fungsional adalah setiap upaya dilaksanakan oleh aparat yang ditunjuk khusus untuk melakukan audit secara independen terhadap obyek yang diawasinya. Aparat pengawasan fungsional pemerintah tidak hanya bertugas sebagai pemeriksa, akan tetapi juga meakukan tugas lain seperti verifikasi, konfirmasi, survey, penilaian, (*assesment*) dan audit atau bahkan melakukan pemantauan (*monitoring*) atas sesuatu yang sedang dalam pengawasan (S.H. Sarundayang, 2003 :3) dan lebih lanjut dijelaskan bahwa dalam organisasi yang besar, pengawasan fungsional berperan penting untuk membantu manajemen puncak melakukan pengendalian terhadap organisasi dalam mencapai tujuannya.

Sedangkan dalam buku pengawasan dan pengendalian (LAN, 1997) menjelaskan bahwa pengawasan fungsional itu terdiri dari dua macam yaitu pengawasan fungsional intern dan pengawasan fungsional ekstern yang keduanya dilaksanakan oleh aparat pengawasan secara fungsional.

Perangkat-perangkat pengawasan dalam sistem pemerintahan negara Republik Indonesia (Sujanto, 1986, :63) adalah sebagai berikut :

Riyadi dan Deddy Supriyadi Bratakusuma (2003 :265) menjelaskan bahwa pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh pihak-pihak (unit/instansi) yang secara fungsional bertugas dan berfungsi untuk melakukan pengawasan. Pengawas fungsional di Indonesia dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal sebagai lembaga pengawas termasuk Badan Pengawas Daerah (Bawasda), sedangkan lembaga pengawas ekstern yang secara fungsional melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah secara keseluruhan adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Selanjutnya pengawasan intern dan ekstern digambarkan sebagai berikut :

- 1). Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh unsur pengawasan intern terhadap obyek pengawasan itu sendiri,

dalam pengertian bahwa jika sasaran pengawasan adalah departemen, maka unsur pengawas internnya adalah Inspektorat Jenderal Departemennya, jika yang menjadi obyek pengawasan adalah pemerintah, maka pengawasan intern dilakukan oleh BPKP dan inspektorat jenderal, tetapi kalau yang menjadi obyek pengawasan adalah Negara, maka Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) juga termasuk unsur pengawas ekstern. Demikian pula Badan Pengawas Daerah merupakan unsur pengawas intern terhadap pemerintah daerah.

Keberadaan pengawas internal (internal auditor) adalah untuk menjembatani hubungan antara pimpinan tertinggi dan para manajer dan staf dalam rangka memperkecil ketimpangan informasi yang dapat berkembang diantara mereka. Untuk itu peran internal auditor meliputi : 1). Peningkatan kualitas keandalan dan ketepatan waktu informasi pertanggungjawaban pengelolaan organisasi, 2). Kepastian terwujudnya kehematan, efisiensi, dan efektifitas pengelolaan organisasi.

Pengawasan internal menekankan pada pemberian bantuan kepada manajemen dalam mengidentifikasi sekaligus memberikan rekomendasi masalah inefisiensi maupun potensi kegagalan sistem dan program, bahkan pengawasan internal merupakan suatu penilaian yang sistematis dan obyektif oleh internal auditor atas operasi dan pengendalian yang bermacam-

macam dalam suatu organisasi untuk menentukan : 1). Apakah informasi keuangan dan operasi sudah tepat dan dapat dipercaya, 2). Menentukan resiko organisasi diidentifikasi dan diminimalisir, 3). Menentukan peraturan eksternal dan kebijakan prosedur internal dapat diterima dan diikuti/ditaati, 4). Menentukan standar yang memuaskan dipenuhi, 5). Memenuhi sumber daya yang digunakan secara efisien dan ekonomis dan 6). Memenuhi tujuan organisasi dapat dicapai secara efektif.

#### **D. Pengawasan Langsung dan Pengawasan Tidak Langsung**

Pengawasan langsung adalah suatu proses tindakan atau kegiatan atau usaha untuk mengawasi dan mengendalikan secara langsung, yang dilakukan dengan cara mendatangi dan melakukan pemeriksaan setempat (on the spot) dengan mempelajari dan menganalisis segala dokumen yang menyangkut obyek yang diawasi. Dokumen itu antara lain adalah 1). Laporan dari pelaksanaan pekerjaan baik dari laporan berkala maupun laporan insidental, 2). Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang diperoleh dari perangkat pengawasan lain, 3). Surat-surat pengaduan, 4). Berita atau artikel di media massa, 5). Dokumen-dokumen lainnya, 6). Disamping itu dapat pula dipergunakan bahan laporan lisan dan keterangan-keterangan lisan lainnya (Sujamto 1986 : 77).

Oleh karena itu pengawasan langsung maupun pengawasan tidak langsung adalah melakukan rangkaian tindakan pemeriksaan terhadap hal-hal yang berkaitan dengan sasaran pemeriksaan sesuai dengan norma umum dan etika pengawasan yang berlaku.

Berdasarkan buku pedoman pengawasan umum dilingkungan Departemen dalam negeri (2001 : 33) dijelaskan tentang norma umum pengawasan antar lain : 1). Pengawasan tidak mencari-cari kesalahan yaitu tidak mengutamakan mencari siapa yang salah tetapi apabila terdapat kesalahan, penyimpangan dan hambatan maka akan dicari penyebabnya dan bagaimana terjadinya serta menemukan solusi pemecahannya, 2). Pengawasan merupakan proses yang lebih lanjut, yaitu dilaksanakan terus-menerus sehingga dapat diperoleh hasil pengawasan yang berkesinambungan, 3). Pengawasan harus menjamin adanya kemungkinan pengambilan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan, 4). Pengawasan bersifat mendidik dan dinamis, yaitu dapat menimbulkan kegairahan untuk memperbaiki, mengurangi atau meniadakan penyimpangan disamping menjadi pendorong dan perangsang untuk menertibkan dan menyempurnakan obyek pengawasan.



R. Sumita Adikoesoema (1983 :11) menjelaskan bahwa pemeriksaan (auditing) adalah proses akumulasi dan evaluasi dari bukti-bukti oleh seorang yang bebas (tidak memihak) dan kompeten tentang informasi kuantitatif dari suatu kesatuan ekonomi khusus untuk tujuan penetapan dan pelaporan tingkat hubungan antara informasi kuantitatif dan kriteria yang telah ditetapkan. Dalam buku pedoman pengawasan umum dilingkungan departemen dalam negeri pengertian pemeriksaan adalah bagian terpenting dari proses pengawasan dimana berdasarkan norma pemeriksaan aparat pengawasan fungsional pemerintah (APFP) terdapat 4 jenis pemeriksaan (komprehensif audit) yaitu pemeriksaan terhadap laporan keuangan dan pemeriksaan terhadap ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan, pemeriksaan/penilaian terhadap daya guna dan kehematan dalam penggunaan sarana dan prasarana yang tersedia dan pemeriksaan atau pengendalian terhadap hasil guna atau manfaat yang direncanakan serta pemeriksaan terhadap kebijakan.

Menurut Sujanto (1986 : 122) pemeriksaan adalah suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pengawasan, dimana pemeriksaan itu dapat dilakukan dari belakang meja yang disebut dengan pemeriksaan Buril, atau dengan mendatangi obyek yang diperiksa yang disebut dengan pemeriksaan setempat atau dalam

bahasa belanda "*Plaatselijk Onderzoek*" dan hasil dari kegiatan pemeriksaan tersebut dituangkan dalam Berita Acara Pemeriksaan (BAP).

Pemeriksaan (auditing) adalah kegiatan pengumpulan dan penilaian bukti-bukti mengenai informasi kuantitatif dari suatu unit organisasi dengan tujuan untuk menentukan dan melaporkan tingkat kesesuaian antara informasi yang diperoleh dengan kriteria yang telah ditetapkan (Zainal Poltak, 1996 : 27). Dan kegiatan yang tercakup dalam pemeriksaan itu pada umumnya meliputi pengamatan, pencatatan, perekaman, penyelidikan, dan penelaahan secara cermat dan sistematis, serta penilaian dan pengujian segala informasi yang terkait dengan obyek pemeriksaan yang ada berupa sistem pekerjaan atau kegiatan, dapat pula berupa dokumen, bangunan serta barang-barang lainnya bahkan dapat pula berupa manusia.

Buhari (1995) dalam penjelasannya bahwa pemeriksaan adalah salah satu cara atau bentuk atau teknik pengawasan dengan jalan mengamati serta menilai dan menguji segala informasi yang berkaitan dengan obyek pemeriksaan dan menuangkan hasilnya dalam suatu berita acara pemeriksaan (BAP).

Sejak diberikatakannya surat keputusan menteri dalam negeri nomor 40 tahun 2001 tentang organisasi dan tata kerja

departemen dalam negeri maka paradigma pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah telah bergeser dari pemeriksaan dengan menitik beratkan pada ketaatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan pemeriksaan operasional dan pemeriksaan yang menitik beratkan pada kinerja instansi. Beberapa kebijakan pengawasan yang menjadi bagian dari fungsi dan peran lembaga pengawasan fungsional berdasarkan sifatnya adalah : 1) pemeriksaan reguler, 2) pemeriksaan komprehensif, 3) pemeriksaan khusus, 4) pemeriksaan terpadu, 5) pemeriksaan serentak, 6) pemeriksaan tertentu, 7) pemeriksaan buril, 8) pemeriksaan lanjutan, sedangkan berdasarkan bentuknya adalah pemeriksaan langsung dan pemeriksaan tidak langsung. Berkaitan dengan hal tersebut, maka pengawasan yang dilakukan dalam lingkungan departemen dalam negeri mengacu pada surat keputusan menteri dalam negeri nomor 6 tahun 2003 tentang pedoman pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah sebagai upaya dalam meningkatkan efektifitas pelaksanaan tugas pemeriksaan sebagaimana diamanatkan dalam peraturan pemerintah nomor 20 tahun 2001 tentang pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah, antara lain bentuk kegiatan pengawasan yang dilakukan adalah 1) pemeriksaan reguler 2) pemeriksaan komprehensif 3) pemeriksaan khusus, sedangkan

untuk pemeriksaan serentak dan terpadu dilakukan berdasarkan kesempatan kerja sama pelaksanaan koordinasi pengawasan di daerah. Untuk pemeriksaan di buril, lebih ditekankan pada kegiatan evaluasi itu sendiri masih cenderung bersifat pemeriksaan langsung karena proses pengawasan berdasarkan kepentingan pengendalian dan pembinaan sehingga tidak semata bersifat buril.

#### **E. Korupsi, Kolusi dan Nepotisme**

Lembaga pengawasan dihadapkan pada suatu tuntutan penajaman penanganan kasus-kasus yang bermuatan KKN, dan permasalahan ini menjadi kian marak dan semrawut ketika materi KKN tidak dapat diletakkan secara proporsional, oleh karena itu KKN dalam pengertian pemerintah, memiliki beragam bentuk dan bidang kegiatan yaitu KKN menurut batasan operasionalnya adalah pemberian fasilitas atau perlakuan istimewa oleh pejabat terkait kerabat atau konconya. Pengertian dimiliki adalah pemilikan secara langsung seluruhnya atau sebagian atau secara tidak langsung (subordinasi) melalui pemilikan badan hukum, sedangkan "pejabat terkait" adalah pejabat yang berwenang memutuskan pada suatu unit atau instansi pemerintah, atau pejabat yang secara fungsional lebih tinggi dan pengertian "kerabat" adalah hubungan sederhana dan semendah.

Dalam kaca mata pengawasan, pengertian KKN sebenarnya lebih menonjol pendekatan penanganannya (secara kasuistis) adalah permasalahan korupsi, karena masalah ini dimiliki tolok ukur dan dapat dibuktikan secara konkret, karena itu Syed Hussein Alatas (1987; 77) membedakan perilaku korupsi menjadi beberapa tipe:

- 1) korupsi transsaktif yaitu korupsi yang menunjukkan adanya kesempatan timbal balik antara pihak yang memberi dan menerima demi keuntungan bersama dimana kedua belah pihak sama-sama aktif menjalankan perbuatan tersebut,
- 2). Korupsi ekslortif yaitu korupsi yang menyertakan bentuk-bentuk koorsi tertentu dimana pihak pemberi dipaksa menyuap untuk mencegah kecurigaan yang mengancam diri, kepentingan, orang-orang, atau hal-hal yang dihargainya,
- 3). Korupsi insentif yaitu korupsi yang melibatkan suatu penawaran atau jasa tanpa ada pertalian langsung dengan keuntungan tertentu yang diperoleh pemberi, selain keuntungan yang diharapkan akan diperoleh dimasa datang,
- 4). Korupsi nepotistik yaitu berupa pemberian perlakuan khusus pada pertemanan atau yang mempunyai kedekatan hubungan dalam rangka menduduki jabatan publik,
- 5). Korupsi suportif yaitu mengacu pada penciptaan suasana yang kondusif untuk melindungi atau mempertahankan keberadaan tindak korupsi,
- 6). Korupsi autogenik yaitu korupsi yang individu karena mempunyai kesempatan untuk memperoleh keuntungan

dari pengetahuan dan pemahamannya atas sesuatu yang hanya diketahui seorang diri.

Jhon Girling (1997) memberikan dimensi analisis terhadap korupsi adalah 1). Luas penyebaran korupsi yaitu insidental-individu institusional-kelembagaan, sistem-sosial, dan 2). Locus dari perilaku korupsi adalah fungsi dari pemegang jabatan public (birokrat) dan hubungan pertukaran antara kesejahteraan, dan kekuasaan atau tujuan dari kepentingan publik. Korupsi merupakan titik kulminasi dari proses hubungan kolusi yang sistematis antara perilaku institusi publik dengan pelaku ekonomi yang relatif kontinyu sehingga menghasilkan semacam dilematis dalam menentukan batas-batas ruang lingkup "publik dan prifat".

#### **F. Kerangka Bepikir.**

Mengacu pada Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, peraturan pemerintah nomor 20 Tahun 2001 tentang pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, keputusan presiden nomor 74 Tahun 2001 tentang tata cara pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah, instruksi presiden nomor 1 Tahun 1989 tentang pedoman pelaksanaan pengawasan melekat, keputusan menteri dalam negeri dan otonomi daerah nomor 17 tahun 2001 tentang pelimpahan pengawasan fungsional penyelenggaraan pemerintahan daerah

kepada Gubernur, Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2006 tentang Pembentukan struktur organisasi dan Tata Kerja Badan Pengawasan Daerah, serta keputusan Walikota Palu Nomor 26 Tahun 2006 tentang tugas pokok dan fungsi Badan Pengawas Daerah di Kota Palu, didasarkan pada kerangka pemikiran bahwa untuk meningkatkan kinerja pengawasan dibutuhkan manajemen yang tepat. Aspek manajemen tersebut meliputi program pengawasan, yang terdiri atas kejelasan informasi obyek pemeriksaan dan pengawasan tahunan PKPT, dan selanjutnya mengorganisasikan melalui koordinasi pengawasan dan dibuat suatu target ke dalam prosedur pengawasan.

Peningkatan kinerja pengawasan dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu secara internal terdiri dari sumber daya aparatur pengawasan dan hal ini sangat mempengaruhi produktivitas pengawasan, karena itu kemampuan aparatur pengawasan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya akan menunjukkan responsibilitas yang tinggi. Demikian pula sarana dan prasarana pendukung, mekanisme kerja dan disiplin pegawai serta dana operasional pengawasan adalah faktor yang mempengaruhi produktivitas kinerja pengawasan.

Kinerja pengawasan juga dipengaruhi oleh faktor eksternal yaitu meliputi data dari proyek pemeriksaan dan pengawasan dimana hal tersebut adalah merupakan bagian dari sumber informasi yang

melengkapi materi pemeriksaan dan pengawasan itu sendiri sehingga tanpa data dan obyek pemeriksaan obrik maka efisiensi dan efektivitas pengawasan sulit untuk di tingkatkan. Demikian pula sumber daya aparatur pengawasan yang baik dimbangi dengan sumber daya aparatur yang diperiksa juga memadai karena pokok-pokok aktifitas dan kegiatan lebih dimengerti oleh aparatur yang diperiksa (selaku pelaksana) maka penguasaan kegiatan termasuk pertanggung jawabannya menjadi mutlak, sehingga proses pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen dapat berjalan secara optimal. Kinerja pengawasan juga dapat dipengaruhi oleh kesadaran obyek pemeriksaan (obrik) dalam penyampaian laporan bulanan kepada Badan Pengawas Daerah di Kota Palu, atas setiap perkembangan aktivitas pertanggungjawaban kegiatan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu kinerja pengawasan tergantung kepada seberapa baik implementasi pengawasan yang menunjukkan kinerja pengawasan yang baik tergantung pada kualitas pengawasan itu sendiri.

Kualitas pengawasan dapat diukur melalui standar umum dari kebutuhan dan tuntutan manajemen serta tuntutan reformasi (masyarakat) antara lain, apakah pelaksanaan pengawasan mampu menciptakan transportasi dalam manajemen pemerintah dan pembangunan, apakah pelaksanaan pengawasan telah menunjukkan efektivitas dan efisiensi serta obyektifitas dan



bagaimana akuntabilitas pengawasannya serta bagaimana produktifitas pengawasan itu.

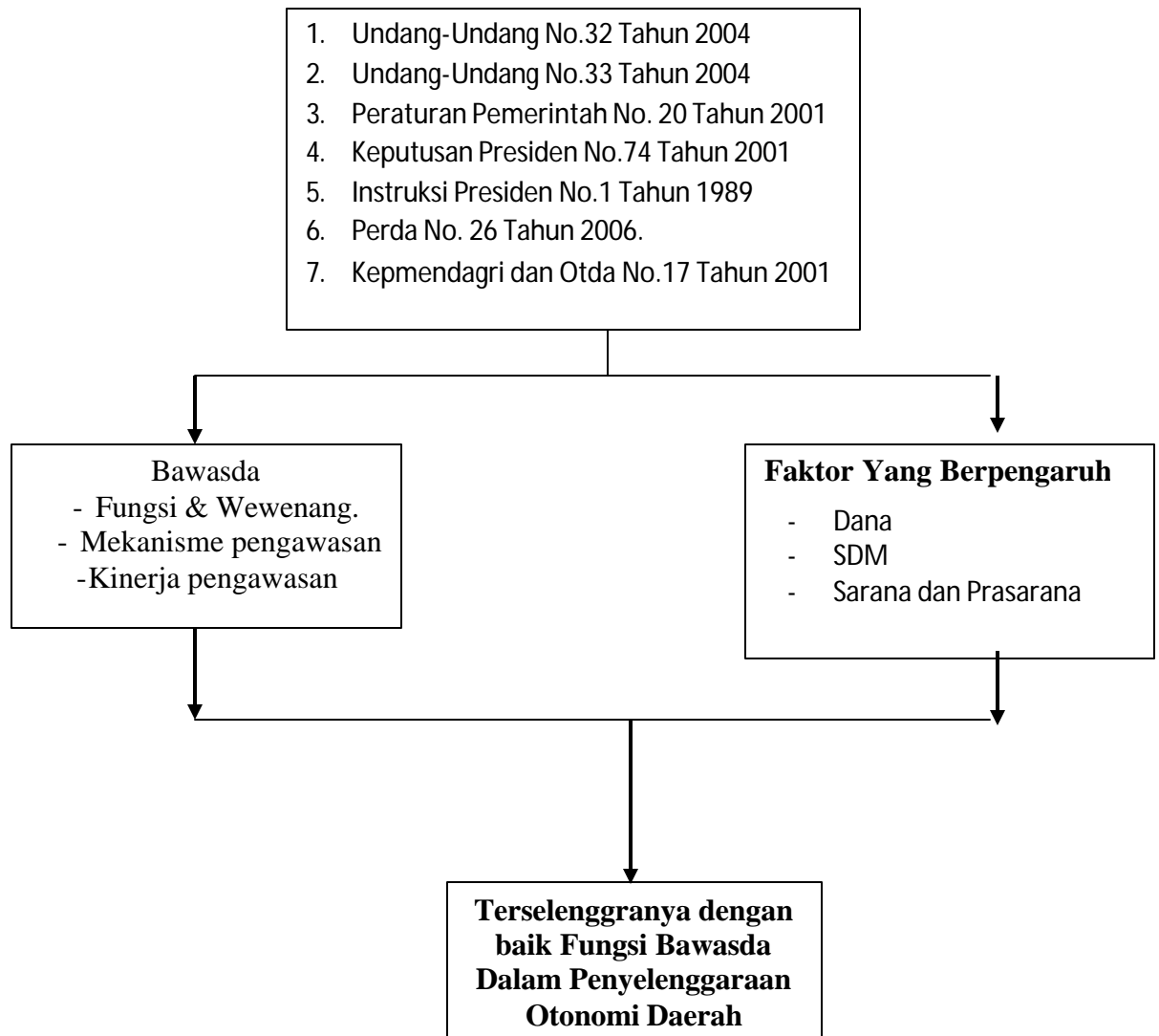
Semua variabel tersebut sangat tergantung pada program pengawasan itu dan variabel ini juga dipengaruhi oleh faktor-faktor secara internal dan secara eksternal. Oleh karena itu implementasi pengawasan Badan Pengawas Daerah di Kota Palu yang mengacu kepada ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku harus memiliki kualitas sehingga mampu menunjukkan kinerja pengawasan yang diharapkan.

Indikasi yang menunjukkan bahwa kondisi saat ini, tingkat kinerja pengawasan masih perlu ditingkatkan. Terutama dari segi kualitas. Untuk meningkatkan kinerja tersebut perlu dilakukan secara menyeluruh, yaitu mulai dari program pengawasan sampai faktor-faktor yang berpengaruh. Peningkatan tersebut juga perlu dilakukan perbaikan secara terus-menerus, sehingga diperoleh kinerja pengawasan yang diharapkan.

Berkaitan dengan tugas pokok di bidang pengawasan, maka Badan pengawas Daerah di Kota Palu, dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya diatur berdasarkan Keputusan Walikota Palu Nomor 26 Tahun 2006 yang dijelaskan bahwa Badan Pengawas Daerah di Kota Palu mempunyai kewenangan melakukan pemeriksaan terhadap tugas pemerintah daerah, melakukan pengujian dan penilaian atas laporan berkala atau sewaktu-waktu

dari setiap tugas satuan kerja perangkat daerah, melakukan pengusutan mengenai kebenaran laporan atau pengaduan tentang hambatan, penyimpangan atau penyalahgunaan tugas perangkat daerah, melakukan pembinaan tenaga fungsional pengawasan dilingkungan Bawasda, serta melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas. Oleh sebab itu, implementasi pengawasan yang dilakukan oleh Badan pengawas Daerah dikota Palu pada dasarnya adalah rangkaian pelaksanaan tugas dan fungsinya sebagai salah satu lembaga pengawasan yang ada di daerah menjadi bagian dari manajemen pemerintahan daerah yang membantu Walikota dalam menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan, sehingga kinerja pengawasan Badan pengawas daerah di kota Palu adalah merupakan bagian dari kinerja pemerintahan secara umum, atau dengan kata lain bahwa kualitas pengawasan yang dilakukan oleh Bawasda di kota Palu bagian dari kualitas manajemen pemerintahan dan pembangunan yang dilakukan oleh badan Pengawas daerah di kota Palu, penulis mengemukakan gagasan dalam kerangka pikir sebagai berikut :

## Skema Kerangka Pikir



## **G. Definisi Operasional Variabel**

1. Pelaksanaan fungsi Badan Pengawasan Daerah adalah melakukan suatu kegiatan guna meningkatkan efektifitas menyangkut pemeriksaan, pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam bidang pemeriksaan dan pengawasan dengan maksud untuk mencapai tujuan tertentu.

Indikatornya:

- ? Menciptakan sarana dan sistem kerja yang sesuai dengan kewenangan yang dimiliki sehingga pelaksanaan tugas dapat berjalan sesuai dengan rencana yang telah digariskan.
- ? Memantau, memeriksa dan mengamati pelaksanaan tugas agar berjalan secara efisien dan efektif.
- ? Menjalin komunikasi dan kerja sama yang baik dengan aparat lainnya.

2. Mekanisme pemeriksaan dan Pengawasan adalah suatu proses kegiatan pelaksanaan pemeriksaan dan pengawasan dalam kaitannya dengan sistem pengawasan keuangan daerah dan pembangunan.

Indikatornya :

- ? Persiapan dan perencanaan merupakan tahapan pertama menyangkut pemahaman tentang pengawasan melekat dan sarana pengawasan melekat.
- ? Pelaksanaan merupakan tindakan berikutnya menyangkut pemantauan, pemeriksaan serta penilaian atas hal-hal yang berkaitan dengan fungsi dan tugas pemeriksa.

- ? Untuk menindaklanjuti hal-hal yang telah dilaksanakan perlu mengantisipasi dalam bentuk tindakan antara lain :
  - 1). Penyempurnaan aparatur pemerintah yang efisien.
  - 2). Penghargaan kepada aparatur pelaksana berupa peningkatan prestasi
  - 3). Sanksi administratif dapat diberikan kepada aparatur yang melakukan pelanggaran sesuai peraturan yang berlaku.
- 3. Partisipasi Masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat dalam kegiatan pengawasan, pelaksanaan dan pemantauan.  
Indikatornya :
  - ? Menyampaikan secara lisan maupun tertulis kepada aparatur pemerintah berupa sumbangan pikiran, saran dan gagasan.
  - ? Pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan secara langsung melalui media.
- 4. Koordinasi Instansi terkait adalah menjalin kerja sama dalam meningkatkan mutu pengawasan.  
Indikatornya :
  - ? peningkatan hubungan kerja dalam proses pengambilan Perlu keputusan dan perumusan kebijaksanaan.
  - ? Keterbukaan dalam hal informasi persuasi dan integrasi.
- 5. Pengoptimalisasian Badan pengawasan Daerah adalah langkah-langkah pelaksanaan pengawasan melalui pemeriksaan, pemantauan, dan penelitian.  
  
Indikatornya :
  - ? Meningkatkan disiplin kerja, prestasi dan pencapaian petugas pelaksana pengawasan dalam arti kehadiran

meningkat, beban kerja berkurang dan tugas dilaksanakan sesuai dengan rencana.

- ? Berkurangnya penyalahgunaan wewenang dalam bentuk pengaduan masyarakat agar terpenuhinya hak-hak masyarakat serta penggunaan milik dinas yang tidak sesuai ketentuan menurun.
- ? Berkurangnya kebocoran, pemborosan dan pungutan liar.
- ? Meningkatnya pelayanan kepada masyarakat.