

**SKRIPSI**

**FUNGSI PENYELENGGARA JALAN PADA  
PENGAWASAN DAN PENGENDALIAN KONTRUKSI  
SISTEM PENYEDIAAN AIR MINUM (SPAM) TERHADAP  
PEMASANGAN PIPA DI KOTA MAKASSAR**

**Disusun dan diajukan oleh:**

**NURHIKMAH**

**B021171017**



**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2024**



## HALAMAN JUDUL

Fungsi Penyelenggara Jalan Pada Pengawasan Dan Pengendalian Kontruksi  
Sistem Penyediaan Air Minum (Spam) Terhadap Pemasangan Pipa Di Kota  
Makassar

OLEH:

NURHIKMAH  
B021171017

SKRIPSI

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Sarjana pada  
Program Sarjana Hukum Administrasi Negara

PROGRAM STUDI SARJANA HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2024



Optimized using  
trial version  
[www.balesio.com](http://www.balesio.com)

**PENGESAHAN SKRIPSI**

**FUNGSI PENYELENGGARA JALAN PADA PENGAWASAN  
DAN PENGENDALIAN KONTRUKSI SISTEM PENYEDIAAN  
AIR MINUM (SPAM) TERHADAP PEMASANGAN PIPA DI  
KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh:

**NURHIKMAH**

**B021171017**

Telah dipertahankan dihadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam  
rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana  
Program Studi Hukum Administrasi Negara  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Pada Hari Rabu, tanggal 20 Maret 2024  
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

**Pembimbing Utama**

**Pembimbing Pendamping**

**Prof. Dr. Marwati Riza S.H., M.Si**  
NIP : 196408241991032002

**Eka Merdekawati Djafar S.H., M.H.**  
NIP : 198306052006042003

**Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara**



**Dr. Hilda Adhyanu Mirzana, S.H., M.H.**  
NIP. 197503262008122002



## PERSETUJUAN PEMBIMBING

### FUNGSI PENYELENGGARA JALAN PADA PENGAWASAN DAN PENGENDALIAN KONTRUKSI SISTEM PENYEDIAAN AIR MINUM (SPAM) TERHADAP PEMASANGAN PIPA DI KOTA MAKASSAR

Diajukan dan disusun oleh:

**NURHIKMAH**

B021171017

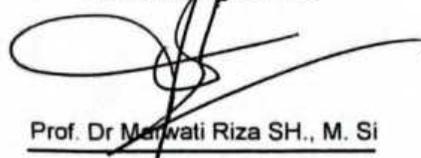
Untuk Tahap UJIAN SKRIPSI

Pada Tanggal 2024

Menyetujui:

Komisi Penasihat:

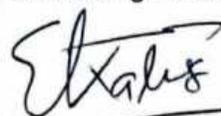
Pembimbing Utama



Prof. Dr. Marwati Riza SH., M. Si

Nip. 196408241991032002

Pembimbing Pendamping



Eka Merdekawati Djafar SH., MH

Nip. 19830605 2006042 003





KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,  
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan  
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

**PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : NURHIKMAH  
N I M : B021171017  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara  
Judul Skripsi : FUNGSI PENYELENGGARA JALAN PADA PENGAWASAN DAN  
PENGENDALIAN KONTRUKSI SISTEM PENYEDIAAN AIR  
MINUM (SPAM) PADA PEMASANGAN PIPA DI KOTA MAKASAR

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Maret 2024



igaji CamScanner

#generated\_by\_law\_information\_system\_th-uh in 2024-03-19 09:30:12

Optimized using  
trial version  
[www.balesio.com](http://www.balesio.com)

## PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Nurhikmah  
Nim : B021171017  
Program Studi : Sarjana Hukum Adminitrasi Negara

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan skripsi yang berjudul **FUNGSI PENYELENGGARA JALAN PADA PENGAWASAN DAN PENGENDALIAN KONTRUKSI SISTEM PENYEDIAAN AIR MINUM (SPAM) TERHADAP PEMASANGAN PIPA DI KOTA MAKASSAR** adalah benar-benar karya saya sendiri. Skripsi ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar Pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Makassar,

Yang Bertanda



Nurhikmah

Nim B021171017



## ABSTRAK

**NURHIKMAH (B021171017) "FUNGSI PENYELENGGARA JALAN PADA PENGAWASAN DAN PENGENDALIAN KONTRUKSI SISTEM PENYEDIAAN AIR MINUM (SPAM) PADA PEMASANGAN PIPA DI KOTA MAKASSAR"**. (Dibimbing oleh Prof.Dr. Marwati Riza SH, MH. selaku pembimbing I dan Eka Merdekawati Djafar SH, MH. Selaku pembimbing II).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dua hal. Pertama Untuk mengetahui prosedur pengawasan dan pengendalian kontruksi SPAM terhadap pemasangan pipa oleh penyelenggara jalan di kota Makassar. Kedua untuk mengetahui pelaksanaan fungsi penyelenggara jalan pada pengawasan dan pengendalian kontruksi SPAM terhadap pemasangan pipa di kota Makassar.

Penelitian ini dilakukan di Dinas Pekerjaan Umum Kota Makassar. Jenis sumber data pada penelitian ini yakni data yang bersifat primer dan sekunder, dengan Teknik pengumpulan data berupa penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan yang kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) pelaksanaan prosedur pengawasan dan pengendalian perbaikan jalan terhadap penyelenggara jalan di kota makassar akibat dampak dari pemasangan pipa akibat K

ontruksi SPAM dilakukan dengan turun langsung kelapangan melakukan pengawasan (2) Penerapan sanksi yang diberikan terhadap penyelenggara jalan tidak terlaksana secara maksimal dan sanksi Administrasi berupa teguran lisan dan tulisan.

**KataKunci:** Penyelenggara Jalan; Dinas Pekerjaan Umum.; Pengawasan



## Abstract

NURHIKMAH (B021171017) "ROAD ADMINISTRATION FUNCTION IN SUPERVISION AND CONTROL OF DRINKING WATER SUPPLY SYSTEM (SPAM) CONSTRUCTION IN PIPE INSTALLATION IN MAKASSAR CITY". (Supervised by Prof. Dr. Marwati Riza SH, MH. as supervisor I and Eka Merdekawati Djafar SH, MH. As supervisor II).

This research aims to find out two things. Firstly, to find out the procedures for monitoring and controlling SPAM construction regarding pipe installation by road operators in the city of Makassar. Second, to find out how the road operator's function is implemented in supervising and controlling SPAM construction for pipe installation in the city of Makassar.

This research was conducted at the Makassar City Public Works Department. The types of data sources in this research are primary and secondary data, with data collection techniques in the form of field research and library research which are then analyzed descriptively qualitatively.

The results of the research show that: (1) the implementation of procedures for monitoring and controlling road repairs for road operators in the city of Makassar due to the impact of pipe installation due to SPAM construction was carried out by directly going to the field to carry out supervision (2) The application of sanctions given to road operators was not implemented optimally. and administrative sanctions in the form of verbal and written warnings.

**Keywords:** Road Organizer; Public Works Service.; Supervision



## KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Dengan mengucapkan Puji Syukur kehadirat Allah SWT. karena berkat Rahmat dan hidayahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul **“fungsi penyelenggara jalan pada pengawasan dan pengendalian kontruksi sistem penyediaan air minum (SPAM) terhadap pemasangan pipa di kota makassar”** Dapat diselesaikan dengan baik.

Shalawat serta salam tercurahkan atas Nabi Muhammad Saw. Beserta keluarga, dan para sahabat yang telah menegakkan risalah Islam dipermukaan bumi ini sebagai tombak pegangan bagi kita semua. Tidak ada yang sempurna didunia ini, karena kesempurnaan hanya milik Allah swt. Oleh karena itu, penulis mengharapkan adanya kritik maupun saran untuk karya ini demi lebih baik agar penelitian ini berguna bagi peneliti dan pembaca. Skripsi ini diajukan kepada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana S1 (Strata 1).

Dalam proses penyusunan skripsi ini, peneliti pun sadar tanpa dukungan dari lingkungan sekitar memberikan bimbingan dan motivasi dari berbagai pihak baik secara moral maupun material, sulit kiranya dalam menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, dengan tulus peneliti ingin paikan terima kasih yang tak terhingga kepada orang tua tercinta a **Gassing** dan ibunda tercinta **Sanang** yang telah melimpahkan kasih



dan sayangnya yang tiada akhir atas pengorbanannya tanpa pamrih, nasehat dan doanya sebagai kekuatan, motivasi dan semangat dalam penyusunan skripsi ini. Dan terimakasih kepada saudaraku **Abd Hakim, Hasni S. Ak dan Muhammad Alghazali**, yang menjadi penyemangat penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Ucapan terima kasih juga diberikan setinggi-tingginya kepada yang terhormat Ibu **Prof. Dr. Marwati Riza S.H. M.Si.** selaku pembimbing utama penulis dan Ibu **Eka Merdekawati Djafar S.H., M.H.** selaku pembimbing pendamping. Atas tenaga dan pikiran yang diberikan ditengah kesibukan dan aktifitasnya yang senantiasa bersedia untuk membimbing penulis selama menempuh Pendidikan sekaligus dalam penyusunan skripsi ini. semoga selalu di beri Kesehatan dan kesuksesan, Serta ucapan terima kasih kepada yang terhormat tim penguji Bapak **Prof. Dr.Ir. Abrar Saleng, SH., MH.** selaku penguji I dan Ibu **Ariani Nur Annisa, SH., M.H.** selaku peguji II atas kesediaan menguji penulis dengan senantiasa memberikan saran serta masukan selama penyusunan skripsi ini.

Melalui kesempatan ini dengan segala kerendahan hati penulis ingin mengucapkan banyak terimakasih kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan moril maupun materil, secara langsung maupun tidak



kepada penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan, terutama yang terhormat:

1. Bapak **Prof. Dr. Jamaluddin Jompa, M. Si** Selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta jajarannya.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin **Prof. Dr. Hamzah Halim S.H., M.H., M.A.P.** beserta **Para Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.**
3. Ketua Program Studi Hukum Administasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, ibu **Dr. Hijrah Ardhayanti Mirzana, S.H., M.H.**
4. Kepada seluruh dosen dan Tim Pengajar Fakultas Hukum Uiversitas Hasanuddin terimakasih atas ilmu yang diberikan kepada penulis selama menjalankan proses perkuliahan.
5. Seluruh staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang senantiassa membantu penulis selama menempuh Pendidikan terkhusus kepada **Pak Roni, Pak Appan, Ibu Tri Dan Ibu Rini.**
6. Kepada **Staf bagian Pepustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin** dan **Staf bagian Perpustakaan Pusat Universitas Hasanuddin** yang telah memberikan pinjaman buku atau referensi lainnya selama penulisan skripsi dan selama masa kuliah.
7. Kepada **Dinas Pekerjaan Umum Kota Makassar** yang telah mengizinkan dan membantu penulis melaksanakan penelitian.



8. Kepada teman-teman penulis, **Astrid, Melani, Surya, Hijra, Serly, Umra, Fitri, Yayu, Hajra** yang telah banyak membantu, mendukung serta menguatkan penulis selama pengerjaan skripsi ini.
9. Terakhir **untuk diriku**, kuucapkan selamat dan terimakasih telah berjuang dan telah kuat melalui semua proses yang akan mendewasakan kelak.

Untuk setiap kekurangan yang ditemui dalam penelitian ini dengan penuh kerendahan hati Penulis meminta maaf dan menerima segala kritikan dan masukan yang membangun. Akhir kata, semoga segala bantuan yang telah diberikan kepada penulis mendapatkan imbalan dari Allah SWT. Aamiin allahumma aamiin.

Makassar, 21 Februari 2024

Nurhikmah



## DAFTAR ISI

### Halaman

<b>HALAMAN JUDUL.....</b>	<b>i</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING .....</b>	<b>ii</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....</b>	<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Kegunaan penulisan.....	7
E. Keaslian Penelitan.....	8
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>12</b>
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>49</b>
A. Lokasi Penelitian.....	49
B. Populasi dan Sampel.....	49
C. Jenis dan Sumber Data.....	50
D. Teknik Pengumpulan Data.....	50
E. Analisis Data.....	50
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS.....</b>	<b>53</b>
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>70</b>
A. Kesimpulan.....	70
B. Saran .....	70



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi Indonesia menegaskan secara jelas bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum seperti yang termuat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Yang mana hukum digunakan sebagai alat bantu sosial yang dimana menekankan posisi hukum sebagai instrument negara adalah upaya agar hukum sebagai instrument memiliki legitimasi.<sup>1</sup> Oleh karnanya penyelenggara kekuasaan dalam suatu negara harus berdasarkan hukum.

Jalan sebagai salah satu prasarana transportasi yang merupakan urat nadi kehidupan masyarakat mempunyai peranan penting dalam usaha pengembangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Jalan mempunyai peran untuk mewujudkan sasaran pembangunan dan hasil-hasilnya. Pertumbuhan ekonomi, dan perwujudan keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia.

Jalan merupakan suatu prasarana perhubungan darat dalam bentuk apapun, meliputi segala bagian jalan termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas. selanjutnya jalan mempunyai peranan penting dalam bidang ekonomi, politik, sosial, budaya, pertahanan. Keamanan, dan hukum serta dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran Rakyat. Dengan demikian, jalan merupakan suatu kesatuan sistem jaringan jalan yang engikat dan menghubungkan pusat-pusat pertumbuhan dengan layah yang berada dalam pengaruh pelayanannya dalam satu



---

<sup>1</sup>an jurdi, 2016, *Teori Negara Hukum*, Setara Press, Malang, hlm.13

hubungan hirarki. Warga masyarakat memakai jalan untuk kepentingan, baik primer, sekunder maupun tersier.

Di dalam Pasal 1 ayat (14) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan menjelaskan bahwa:<sup>2</sup>

“Penyelenggara jalan adalah pihak yang melakukan pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan sesuai dengan kewenangannya”.

Penyelenggara jalan adalah Direktorat Jenderal Bina Marga sebagai penyelenggara jalan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas pokok Departemen Pekerjaan Umum dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan dan standarisasi teknis bidang jalan, yang ditunjukkan oleh pemerintah guna melakukan pembangunan, pengawasan dan pengaturan di bidang jalan adalah pemerintah daerah oleh Gubernur, Wali Kota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara jalan.

Dari Visi Misi Dinas Pekerjaan Umum Kota Makassar yang menjadi tugas pokok Dinas Pekerjaan Umum adalah melaksanakan kewenangan Daerah dalam bidang Pekerjaan Umum yang menjadi tanggung jawab meliputi perencanaan dan pengembangan, pembangunan jalan, jembatan, trotoar, saluran dan selokan, perbekalan dan perbengkelan

serta alat-alat besar.



Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan

Sedangkan sistem penyelenggaraan air minum (SPAM) diatur dalam peraturan pemerintah Republik Indonesia Nomor 122 Tahun 2015

Pasal 1 ayat (7) yaitu:

“Penyelenggaraan SPAM adalah serangkaian kegiatan dalam melaksanakan pengembangan dan pengelolaan sarana dan prasarana yang mengikuti proses dasar manajemen untuk penyediaan air minum kepada masyarakat”.

Yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan SPAM

sebagaimana diatur dalam Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 122

Tahun 2015 yaitu:<sup>3</sup>

- (1) Penyelenggaraan SPAM menjadi tanggung jawab pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya guna mematuhi kehidupan yang sehat, bersih, dan produktif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam rangka melaksanakan penyelenggaraan SPAM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di bentuk BUMN dan/atau BUMD oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.
- (3) Dalam rangka melaksanakan penyelenggaraan SPAM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk BUMN dan/atau BUMD oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.
- (4) Pembentukan UPT atau UPTD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Dalam rangka efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan SPAM, pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat melakukan kerjasama.

Yang menjadi masalah adalah ketika terjadi kerusakan jalan akibat

ilian untuk pemasangan pipa yang belum di perbaiki seperti keadaan



---

Pemerintah Republik Indonesia Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air

jalan sebelumnya. Kerusakan jalan yang dimaksud adalah kerusakan jalan pada umumnya, yaitu jalan yang retak-retak hingga jalan berlobang. Kerusakan jalan seperti ini bisa mengancam keselamatan para pengendara sepeda motor, mulai dari kecelakaan ringan, hingga merenggut nyawa para pengguna jalan.

Seperti yang dikutip di makassar metro dimana masih banyak temuan pengawas Pekerjaan Umum (PU) terhadap kerusakan jalan akibat galian untuk perbaikan pipa yang belum diperbaiki oleh penyelenggara jalan, dimana aspal yang rusak akibat salah cutter, rongga jalan yang berpotensi menimbulkan longsor, hingga keluhan warga akibat limbah bekas galian. Hal ini terbukti masih terjadi kerusakan jalan akibat galian pipa, hingga saat ini adapun area atau paket yang menjadi lokasi temuan yaitu: C1, paket C2 Jl. Pattimura dan Jl. Haji Bau, Paket C3 Jl. KS Tubun, Paket B2 Jl. Serigala<sup>4</sup>.

Dan berdasarkan penelusuran lapangan, dimana masih banyak kerusakan jalan akibat galian untuk perbaikan pipa yang belum diperbaiki secara optimal oleh penyelenggara jalan, seperti di Jl. Perintis kemerdekaan, Jl. Nuri, dan Jl. Panaikang, sehingga dapat mengganggu pengguna jalan dan dapat berpotensi menyebabkan terjadinya kecelakaan lalu lintas. Yang hingga saat ini masih belum diperbaiki.



---

[kassarmetro.com/2020/10/08/dinas-pu-akan-recovery-jalan-rusak-akibat-galian-ipal-](http://kassarmetro.com/2020/10/08/dinas-pu-akan-recovery-jalan-rusak-akibat-galian-ipal-)

Padahal sudah sangat jelas diatur dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Sebagaimana penyelenggara jalan memiliki kewajiban yaitu:<sup>5</sup>

- (1) Penyelenggara jalan wajib segera dan patut untuk memperbaiki jalan yang rusak yang dapat mengakibatkan kecelakaan lalu lintas.
- (2) Dalam hal belum dapat dilakukan perbaikan jalan yang rusak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) penyelenggara jalan wajib memberi tanda atau rambu pada jalan yang rusak untuk mencegah terjadinya kecelakaan lalu lintas.

Bahwa kewajiban pemerintah sebagai penyelenggara utama pelayanan publik untuk melayani kebutuhan publik yang lebih baik sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan demokrasi merupakan amanat konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Namun kenyataannya hingga saat ini masih ada beberapa jalan yang rusak akibat galian untuk pemasangan pipa yang belum di perbaiki oleh penyelenggara jalan, padahal sudah sangat jelas di atur di dalam UU no 22 tahun 2009 bahwa penyelenggara jalan yang mempunyai kewajiban untuk memperbaiki jalanan yang rusak yang dapat mengakibatkan kecelakaan lalu lintas.

Dalam peraturan perundang-undangan sudah diatur secara jelas tentang kewenangan pemerintah dalam menyelenggarakan jalan, diatur dalam Pasal 13 UU No 38 tahun 2004 yaitu:

- 1) Penguasaan atas jalan ada pada negara



Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

- 2) Penguasaan oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang kepada pemerintah dan pemerintah daerah untuk melaksanakan penyelenggaraan jalan.

Kewenangan penyelenggaraan jalan dalam hal ini terbagi atas tiap pemerintahan, mulai dari kewenangan pemerintah pusat, provinsi, kabupaten dan kota, semuanya mempunyai kewenangan tersendiri.

Namun hingga saat ini penyelenggara jalan belum melaksanakan perbaikan jalan secara optimal yang dapat mengganggu dan mengakibatkan kecelakaan lalu lintas.

Berdasarkan uraian diatas maka perlu di lakukan penelitian, maka penulis mengangkat judul penelitian **“FUNGSI PENYELENGGARA JALAN PADA PENGAWASAN DAN PENGENDALIAN KONTRUKSI SISTEM PENYEDIAAN AIR MINUM (SPAM) TERHADAP PEMASANGAN PIPA DI KOTA MAKASSAR”**.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Prosedur pengawasan dan pengendalian kontruksi SPAM Terhadap Pemasangan pipa oleh penyelenggara jalan di kota Makassar.
2. Bagaimana penerapan sanksi yang diberikan kepada penyelenggara jalan yang tidak memperbaiki jalan akibat kontruksi SPAM terhadap pemasangan pipa di kota makassar.



### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui prosedur pengawasan dan pengendalian kontruksi SPAM terhadap pemasangan pipa oleh penyelenggara jalan di kota Makassar.
2. Untuk mengetahui penerapan sanksi yang diberikan kepada penyelenggara jalan yang tidak memperbaiki jalan akibat kontruksi SPAM terhadap pemasangan pipa di kota makassar

### **D. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan atau manfaat secara teoritis dan praktis, yaitu sebagai berikut:

#### **1. Kegunaan Teoritis**

Kegunaan teoritis penelitian ini di harapkan dapat menambah acuan bagi pengemban penelitian terkait pengawasan dan pengendalian kontruksi sistem penyediaan air minum (SPAM) terhadap pemasangan pipa oleh penyelenggara jalan di kota Makassar.

#### **2. Manfaat Praktis**

Penulis berharap penelitian ini dapat bermanfaat dan memberikan kontribusi terhadap pengawasan dan pengendalian kontruksi sistem penyediaan air minum (SPAM) terhadap pemasangan pipa oleh penyelenggara jalan kota Makassar.



## E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran pustaka yang telah dilakukan, penelitian tentang “Fungsi Penyelenggara Jalan Pada Pengawasan Dan Pengendalian Kontruksi Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Terhadap Pemasangan Pipa DiKota Makassar”. Belum pernah dilakukan secara khusus. Namun dari penelusuran tersebut ada beberapa penelitian yang berkaitan dengan fungsi pengawasan yaitu:

Andika Adhyaksa, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2020, dengan judul penelitian tesis “Implementasi Fungsi Pengawasan Inspektorat Terhadap Dana Bantuan Operasional Sekolah Di Kota Makassar”. Adapun hasil penelitiannya yaitu:

1. Pelaksanaan pengawasan yang dilaksanakan oleh inspektorat belum efektif sepenuhnya. Hal tersebut ditandai dengan masih ditemukannya permasalahan atau temuan dalam penyelenggaraan pengawasan yang menandakan bahwa pengawasan belum terlaksana dengan baik. Banyak kasus atau temuan-temuan sebelumnya yang memandakan kurang efektifnya pelaksanaan pengawasan yang dilaksanakan oleh aparat pengawas. Sedangkan peneliti sendiri akan mengkaji tentang bagaimana prosedur pengawasan dan pengendalian kontruksi SPAM terhadap pemasangan pipa oleh penyelenggara jalan di kota makassar.



Dari uraian hasil penelitian di atas, dapat disimpulkan bahwa perbedaan hasil penelitian yang dilakukan oleh Andika Adhyaksa dengan penelitian penulis ialah, terletak pada pokok pembahasan yang akan dikaji yaitu, peneliti sebelumnya membahas mengenai bagaimana implementasi fungsi pengawasan oleh inspektorat terhadap dana bantuan operasional sekolah di kota makassar, sedangkan penulis sendiri mengkaji tentang bagaimana prosedur pengawasan dan pengendalian kontruksi SPAM terhadap pemasangan pipa oleh penyelenggara jalan di kota makassar.

2. Mekanisme pengawasan pemerintah kota makassar terhadap pelaksanaan fungsi Ormas Bidang Keagamaan belumlah sesuai dengan aturan hukum terkait pengawasan Ormas sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 56 Tahun 2017 Tentang Pengawasan Organisasi Kemasyarakatan. Kendala utama Pemerintah Kota Makassar dalam mengawasi pelaksanaan fungsi Ormas Bidang Keagamaan yakni lambatnya pembentukan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri terkait Pengawasan Ormas dan kendala berikutnya adalah lambatnya pembentukan Tim Terpadu oleh Walikota Makassar, turut menjadi kendala dalam optimalisasi pengawasan pelaksanaan fungsi Ormas Bidang Keagamaan.



Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa perbedaan hasil penelitian yang dilakukan oleh Prandy Arthayoga Louk Fanggi dengan penelitian penulis ialah, terletak pada pokok bahasan yang dikaji yaitu peneliti sebelumnya membahas tentang bagaimanakah mekanisme pengawasan pemerintah terhadap pelaksanaan fungsi organisasi kemasyarakatan bidang keagamaan di kota makassar. Apa faktor kendala dalam pelaksanaan pengawasan pemerintah terhadap pelaksanaan fungsi organisasi kemasyarakatan bidang keagamaan kota makassar. Sedangkan penulis sendiri mengkaji tentang bagaimana prosedur pengawasan dan pengendalian kontruksi SPAM terhadap pemasangan pipa oleh penyelenggara jalan di kota makassar. Bagaimana pelaksanaan fungsi penyelenggara jalan pada pengawasan dan pengendalian kontruksi SPAM terhadap pemasangan pipa di kota makassar.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan

##### 1. Pengertian Kewenangan

Dalam literatur hukum administrasi dijelaskan, bahwa istilah wewenang sering kali disepadankan dengan istilah kekuasaan. Padahal istilah kekuasaan tidaklah identik dengan istilah wewenang.<sup>6</sup>

Kata “wewenang” berasal dari kata “*authority*” (Inggris) dan “*gexag*” (Belanda). Adapun istilah kekuasaan berasal dari kata “*power*” (Inggris) dan “*mzcht*” (Belanda). Dari kedua istilah ini jelas terdapat perbedaan pengertian dan makna sehingga dalam penetapan kedua istilah ini haruslah dilakukan secara cermat. Penggunaan dan pemakaian kedua istilah ini tampaknya tidak terlalu dipermasalahkan dalam realitas penyelenggaraan pemerintahan. Padahal dalam konsep hukum tata negara dan hukum administrasi, keberadaan wewenang pemerintahan memiliki kedudukan sangat penting. Begitu pentingnya kedudukan wewenang pemerintah tersebut sehingga F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek (1985:26) menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi.



---

din Ilmar, 2013, *Hukum Tata Pemerintahan*, Identitas Universitas Hasanuddin, makassar,

Menurut Prajudi Atmosudirjo, dalam Juniarso dan Ahmad Sodik yang dimaksud dengan kewenangan (*authority gezeg*) adalah apa yang dimaksud dengan kekuasaan formal, yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif).<sup>7</sup> Bagir Manan, mempertegas istilah dan terminology apa yang dimaksud dengan wewenang pemerintah, menurutnya wewenang dalam Bahasa hukum tidaklah sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan, wewenang dalam hukum dapat sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).

Dalam kaitannya dengan proses penyelenggaraan pemerintahan hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbestuuren*), sedangkan kewajiban berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintah dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.<sup>8</sup>

Dalam konsep negara hukum, wewenang pemerintah itu berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana di



---

Ridwan, 2008, Hukum Tata Negara Dalam Konsep Otonomi Daerah, Nuansa Bandung,  
HR,2010, Hukum Administrasi Negara, Edisi ke-10, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta: hlm.

kemukakan bahwa organ pemerintahan tidak dapat menganggap ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan, kewenangan diberikan hanya oleh UU. pembuat UU tidak hanya memberikan wewenang pemerintahan kepada organ pemerintahan, akan tetapi juga terhadap para pegawai atau badan khusus untuk itu.

## 2. Sumber Kewenangan

Dari beberapa uraian diatas telah digambarkan bahwa secara umum wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan atau perbuatan hukum publik. Dengan kata lain Prajudi Atmosudirjo (1988:76) mengemukakan bahwa pada dasarnya wewenang pemerintahan itu dapat dijabarkan ke dalam dua pengertian, yakni sebagai hak untuk menjalankan suatu urusan pemerintahan (dalam arti sempit) dan sebagai hak untuk dapat secara nyata memengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi pemerintahan lainnya (dalam arti luas).

Peter Leyland dan Terry Woods (1999:157) dengan tegas menyatakan, bahwa kewenangan publik mempunyai dua ciri utama yakni: pertama, setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintahan mempunyai kekuatan mengikat kepada seluruh anggota masyarakat, dan kedua, setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai fungsi publik atau melakukan pelayanan



publik. Dari uraian diatas dapat disimpulkan, bahwa wewenang khususnya wewenang pemerintahan adalah kekuasaan yang ada pada pemerintah untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, wewenang merupakan kekuasaan yang mempunyai landasan untuk mengambil tindakan atau perubahan hukum agar tidak timbul akibat hukum, yakni terjadinya kesewenang-wenangan. Wewenang adalah kekuasaan hukum untuk menjalankan atau melakukan suatu tindakan atau perbuatan berdasarkan hukum publik.

Safri Nugraha dkk (2005:31) mengemukakan, bahwa sifat wewenang pemerintahan itu meliputi tiga aspek, yakni selalu terikat pada suatu masa tertentu, selalu tunduk pada batas yang ditentukan, dan pelaksanaan wewenang pemerintahan terikat pada hukum tertulis dan tidak tertulis (asas-asas umum pemerintahan yang baik). Lebih lanjut, dikemukakan bahwa sifat wewenang yang selalu terikat pada suatu masa tertentu ditentukan secara jelas dan tegas melalui suatu peraturan perundang-undangan. Lama berlakunya wewenang tersebut juga disebutkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya. Sehingga bilamana wewenang pemerintah itu digunakan dan tidak sesuai dengan sifat wewenang pemerintah tersebut maka tindakan atau perbuatan pemerintahan itu bisa dikatakan tidak sah atau batal demi hukum.



Selain itu, sifat wewenang yang berkaitan dengan batas wilayah wewenang pemerintahan itu atau wewenang itu selalu tunduk pada batas yang telah ditentukan berkaitan dengan batas wilayah kewenangan dan batas cakupan dari materi kewenangnya.

Philipus Hadjon (1994:5) menetapkan adanya dua jenis kekuasaan bebas atau diskresi, yakni: pertama, kewenangan untuk memutus secara mandiri; dan yang kedua, kewenangan untuk memutus atau menetapkan mandiri terhadap tindakan atau perbuatan seperti apa yang dilakukan atau diambil dan kewenangan untuk dilakukan penafsiran atau interpretasi terhadap norma hukum yang samar-samar (vagenormen).

## **B. Tinjauan Umum Tentang Pelayanan Publik**

### **1. Pengertian Pelayanan Publik**

Pemerintah mempunyai peranan penting dalam menyediakan layanan publik yang prima bagi semua masyarakat sesuai dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dalam Pasal 1 yaitu:<sup>9</sup>

“Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap Warga negara dan penduduk



---

<sup>9</sup>-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

atas barang, jasa, dan/atau pelayanan adminisratif yang disediakan oleh penyelenggara publik”.

Pemerintah tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri, akan tetapi untuk melayani masyarakat dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk mencapai tujuan Bersama.<sup>10</sup>

Pelayanan publik juga diartikan, sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tatacara yang telah ditetapkan. Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan.

Dengan demikian pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggaraan Negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya Negara dalam hal ini pemerintah (birokrasi) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

Pelayanan publik oleh birokrasi publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur Negara sebagai abdi



---

din dkk, 2012. *Hukum Pelayanan Publik berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, ss., Malang, hlm. 2.

Negara. Pelayana publik oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu Negara kesejahteraan.

Dalam kondisi perkembangan masyarakat yang dinamis, birokrasi publik harus dapat memberikan layanan publik yang lebih profesional, efektif, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsive, dan adaptif serta sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam artimeningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri.<sup>11</sup>

Menurut Ibrahim terdapat enam prinsip-prinsip pelayanan publik diantaranya:<sup>12</sup>

1. Persamaan keuntungan dan logika usaha pelanggan merasakan kualitas pelayanan sehingga memberikan keuntungan.
2. Kewenangan dalam pengambilan keputusan harus didesentralisasikan sedapat mungkin antara organisasi dan pelanggan.



---

dalam Widodo. 2005. *Membangun Budaya Birokrasi untuk Good Governance*, Makalah kan pada lokakarya nasional Reformasi Birokrasi diselenggarakan kantor Menteri Negara PAN nber  
1, Amin. 2008. *Teori dan Konsep Pelayanan Publik serta implementasinya*, Jakarta: Mandar

3. Fokus Perorganisasian Organisasi harus terstruktur dan berfungsi, sehingga tujuan utama untuk menggerakkan sumber-sumber dapat mendukung garis depan operasional.
4. Kontrol/Pengawasan Pemimpin dan pengawasan harus memperhatikan dorongan semangat dan dukungan kepada setiap karyawan.
5. Sistem penghargaan/ganjaran Wujud kualitas yang dirasakan pelanggan merupakan fokus dari system penghargaan/ganjaran.
6. Fokus Pengukuran Kepuasan pelanggan dengan fokus pelayanan harus menjadi fokus dan pengukuran yang ingin dicapai.

## 2. Asas-Asas Pelayanan Publik

Pedoman pelaksanaan norma-norma pelayanan publik tersebut dapat didasarkan pada asas-asas yang relevan digunakan dalam rangka pelayanan publik. Sekaligus sebagai upaya pembatasan dan uji keabsahan pelayanan publik, disamping tentunya mendasari undang-undang No 25 Tahun 2009 dan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEPMEN/PAN/2009. Asas-asas yang dapat digunakan untuk mendasari pelayanan publik baik diseluruh wilayah Indonesia maupun di daerah adalah:



## 1. Asas Transparansi

Asas transparansi penyelenggaraan pelayanan publik sesungguhnya merupakan manifestasi asas *openbaarheid* dalam konsep hukum administrasi di Belanda, ini dimaksud sebagai asas yang menghendaki bahwa dalam pelaksanaan tugas dan kegiatan pelayanan publik harus dilakukan secara mudah dan bersifat terbuka bagi masyarakat yang dimulai dari proses pengambilan keputusan tentang kebijakan, perencanaan sampai dengan pelaksanaan pengawasan atau pengendalian, dan tentunya tidak ditinggalkan adanya keharusan bahwa pelayanan publik tersebut dapat dengan mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan informasi.

## 2. Asas Keadilan

Keadilan merupakan sesuatu yang “maha” luas meliputi hukum, sosial, agama, dan sebagainya. Namun demikian terlepas dari itu, sesuatu hal yang pasti adalah prinsip keadilan menghendaki tujuan hukum bagi setiap negara hukum. Prinsip keadilan menghendaki agar setiap tindakan institusi atau pejabat pemerintah negara (daerah) senantiasa memperhatikan aspek keadilan dan kewajaran, prinsip keadilan menurut tindakan secara proporsional, sesuai bidang, seimbang, dan selaras dengan hak



setiap orang.<sup>13</sup> Asas ini bermaksud dalam penyelenggaraan pelayanan publik tidak menimbulkan diskriminasi pelayanan pada Masyarakat dan pemerintah sebagai aparaturnya penyelenggara tidak pada tempatnya membedakan bobot pelayanan berdasarkan klasifikasi-klasifikasi tertentu di dalam Masyarakat.

### 3. Asas pemerintahan yang baik

Asas pemerintahan yang baik mengkomodasikan dalam pelayanan publik baik dalam proses maupun hasil keputusan mencerminkan akuntabilitas, transparansi, menerima perbedaan control dan peran serta Masyarakat, dan hukum harus ditegakkan secara nyata.

### 3. Standar Pelayanan Publik

Standar pelayanan publik sekurang-kurangnya meliputi:

#### 1. Prosedur Pelayanan

Merupakan salah satu dari standar pelayanan. Prosedur pelayanan harus dilakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan publik, termasuk pengaduan sehingga tidak terjadi permasalahan dikemudian hari.

#### 2. Waktu Penyelesaian



---

hamrin,2013, *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*, Pressindo, Yogyakarta, hal 41.

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.

### 3. Produk Pelayanan

Hasil pelayanan akan diterima sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.

### 4. Biaya pelayanan

Termasuk rinciannya harus ditentukan secara konsisten dan tidak boleh ada diskriminasi, sebab akan menimbulkan ketidakpercayaan penerima pelayanan kepada pemberi pelayanan.

### 5. Sarana dan Prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan public sangat menentukan dan menunjang keberhasilan penyelenggaraan pelayanan.<sup>14</sup>

### 6. Kompetensi Petugas dari Pemberi Pelayanan.

Harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan agar pelayanan yang diberikan bermutu.



---

jo Adisasmita, 2009. *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*. Penerbit PPKED:

#### 4. Bentuk-Bentuk Pelayanan Publik

Pemerintah melalui lembaga dan segenap aparaturnya bertugas menyediakan dan menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat. Adapun kegiatan yang dilakukan oleh aparat pemerintah terdiri dari berbagai macam bentuk.

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003, pelayanan publik dibagi berdasarkan 3 kelompok, yaitu:<sup>15</sup>

- a. Kelompok Pelayanan Administratif, yaitu bentuk pelayanan yang menghasilkan berbagai macam dokumen resmi yang dibutuhkan oleh masyarakat atau publik. Misalnya status kewarganegaraan, kepemilikan, dan lain-lain. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Kelahiran, Akte Kematian, Akte Pernikahan, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (STNK) Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan/ Penguasaan Tanah dan sebagainya.
- b. Kelompok Pelayanan Barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/ jenis barang yang digunakan publik. Misalnya penyediaan tenaga listrik, air bersih, dan sebagainya.



---

san Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara no. 63 Tahun 2003

- c. Kelompok Pelayanan Jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan publik. Misalnya pendidikan, pelayanan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan lain-lain.

## 5. Prosedur Pelayanan Publik

Untuk menyusun prosedur pelayanan dapat dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Identifikasi langkah-langkah aktivitas dalam memberikan satu jenis pelayanan, mulai dari awal sampai selesainya pelayanan dilaksanakan.
- b. Identifikasi dimulai dari aktifitas yang dilakukan oleh pelanggan ketika akan mengajukan suatu jenis pelayanan tertentu kepada unit penyediaan pelayanan
- c. Identifikasi aktivitas proses pengolahan pelayanan dimulai dari ketika petugas menerima pelanggan yang akan mengajukan pelayanan, sampai dengan aktivitas penyampaian produk pelayanan setelah selesai diproses oleh pihak unit penyediaan pelayanan.
- d. Membuat alur proses setiap aktivitas tersebut secara sekuens. Alur proses ini nantinya akan merupakan alur yang harus dilalui, makin cepat pelayanan dan alur untuk proses pengelolaan pelayanan.



## C. Tinjauan Umum Tentang Penyelenggara Jalan

### 1. Pengertian Penyelenggara Jalan

Jalan merupakan suatu prasarana perhubungan darat dalam bentuk apapun, meliputi segala bagian jalan termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukan bagi lalu lintas. Selanjutnya jalan mempunyai peranan penting dalam bidang ekonomi, politik, sosial, budaya, pertahanan, keamanan dan hukum serta dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan demikian, Jalan merupakan suatu kesatuan sistem jaringan jalan yang mengikat dan menghubungkan pusat-pusat pertumbuhan dengan wilayah yang berada dalam pengaruh pelayanannya dalam satu hubungan hierarki. Warga masyarakat memakai jalan untuk kepentingan, baik primer, sekunder maupun tersier.

Tetapi yang menjadi masalah adalah kerusakan jalan akibat pembangunan pipa pada saat ini kurang mendapat perhatian yang serius dari pemerintah. Hal tersebut terbukti dengan dibiarkannya kerusakan ini selama berbulan-bulan sampai bertahun-tahun lamanya. Kerusakan jalan ini seperti kerusakan jalan pada umumnya, yaitu jalan yang retak-retak hingga jalan berlobang. Kerusakan jalan seperti ini bisa mengancam keselamatan para



pengendara sepeda motor, mulai dari kecelakaan ringan hingga merenggut nyawa para pengguna jalan. Kecelakaan lalu lintas, baik karena faktor kendaraan maupun faktor kondisi jalan sering kali menimbulkan korban. seperti yang terjadi di samping kantor walikota jalan balaikota Makassar dimana sudah banyak memakan korban akibat bekas galian pipa, apalagi ketika musim hujan jalanan menjadi sangat licin, penyebabnya sudut galian yang sudah di cor semen itu tidak merata aspalnya jadi pengguna jalan seringkali mengalami kecelakaan.<sup>16</sup> Hal ini harusnya mendapat perhatian yang serius dari pemerintah.

Jalan merupakan kekayaan atau aset yang sangat besar yang secara tradisional dikelola dan dibiayai oleh pemerintah sebagai layaknya prasarana pelayanan publik lainnya. Dengan pelaksanaan pemeliharaan yang relative kurang memadai. Jalan sebagai salah satu sarana transportasi dan kehidupan berbangsa. Peranan jalan pada hakekatnya menyangkut hajat orang banyak. Dengan kedudukan dan peran jalan tersebut hak penguasaan jalan ada pada negara. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan. peran pemerintah negara memiliki kewajiban dalam



---

[beritakotaonline.com/2021/05/07/ruas-jalan-aspal-tak-rata-di-jalan-kantor-balaikota-menelan-korban/](https://beritakotaonline.com/2021/05/07/ruas-jalan-aspal-tak-rata-di-jalan-kantor-balaikota-menelan-korban/)

penyelenggaraan. penyelenggara jalan adalah pihak yang melakukan pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan sesuai dengan kewenangannya. Sedangkan yang dimaksud dengan penyelenggaraan jalan pasal 14 adalah pihak yang melakukan pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan sesuai dengan kewenangannya.

Sehingga bisa ditarik kesimpulan bahwa penyelenggara jalan adalah Direktorat Jenderal Bina Marga sebagai penyelenggara jalan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas pokok Departemen Pekerjaan Umum dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan dan standarisasi teknis bidang jalan. Yang tunjuk oleh pemerintah guna melakukan pembangunan, pengawasan dan pengaturan di bidang lain. Sedangkan pemerintah daerah gubernur, wali kota, dan perangkat daerah sebagai penyelenggara jalan.

Dalam visi misi Direktorat Jenderal Bina Marga. Direktorat Jenderal Bina Marga sebagai penyelenggara jalan mempunyai tugas pokok Departemen pekerja umum dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan dan standarisasi teknis bidang jalan.<sup>17</sup>



---

an Umum Pengelolaan Lingkungan Hidup Bidang Jalan Nomor:08/BM/05

## 2. Hak Dan Kewajiban Penyelenggara Jalan

Adapun kewajiban pemerintah sebagai penyelenggara jalan tercantum dalam Undang-Undang no 22 tahun 2009 Pasal 238 yaitu:

- (1) Pemerintah menyediakan dan/atau memperbaiki pengaturan, sarana, dan prasarana lalu lintas yang menjadi penyebab kecelakaan.
- (2) Pemerintah menyediakan alokasi dana untuk mencegah dan penanganan kecelakaan lalu lintas.

Bahwa kewajiban pemerintah sebagai penyelenggara utama pelayanan publik untuk melayani kebutuhan publik yang lebih baik sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan demokrasi merupakan amanat konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. berbicara antara hak dan kewajiban penyelenggara jalan diatur dalam Undang-Undang nomor 22 tahun 2009 yaitu:

### Pasal 23 ayat (1)

“Penyelenggara jalan dalam melakukan preservasi jalan dan/atau peningkatan kapasitas jalan wajib menjaga keamanan, keselamatan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan”



## Pasal 24 ayat (1)

“Penyelenggara jalan wajib dan patut untuk memperbaiki jalan yang rusak yang dapat mengakibatkan kecelakaan lalu lintas”<sup>18</sup>

Dalam hal kewajiban pemerintah sebagai penyelenggara jalan banyak sekali peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, akan tetapi perturan itu seolah bukanlah suatu aturan melainkan hanya sekedar majalah, sebagai salah satu contoh ketika terjadi kecelakaan lalu lintas yang di akibatkan jalan yang rusak pemerintah tidak segera memberikan penyelesaian yang pasti atas kelalaian yang di selenggarakanya, pemerintah hanya mengurus ketika ada pembangunan jalan akan tetapi tidak pernah mengurus dampak yang di timbulkan jalan yang di selenggarakanya ketika terjadi kerusakan dan menimbulkan korban.

Dalam perundang-undangan memang sudah diatur bahkan di jelaskan bagaimana pertanggungjawaban pemerintah ketika terjadi hal tersebut, pada kenyataanya pemerintah malah saling lempar bahkan tidak mengakui kalau penyelenggaraan jalan di lakukanya.



---

<sup>18</sup>undang nomor 22 tahun 2009 tentang lalu lintas.

### 3. Peraturan tentang lalu lintas dan angkutan jalan

Kelalaian pemerintah dalam penyelenggaraan jalan hingga mengakibatkan korban kecelakaan lalu lintas karena jalan yang rusak dan tidak segera di perbaiki maka akan membuat potensi kecelakaan lalu lintas cukup besar, sehingga dalam penyelenggaraan jalan harus lebih di perhatikan terutama dalam hal pengawasan, perawatan dan pengaturan.

Dalam Undang-Undang nomor 22 tahun 2009 Pasal 24 yaitu:

- (1) Penyelenggara jalan yang wajib segera dan patut memperbaiki jalan yang rusak yang dapat mengakibatkan kecelakaan lalu lintas
- (2) Dalam hal belum dapat dilakukan perbaikan jalan yang rusak sebagaimana di maksud ayat (1) penyelenggara wajib memberi tanda atau rambu pada jalan yang rusak untuk mencegah terjadinya kecelakaan lalu lintas.

Dari Pasal diatas sudah jeles bahwa ketika penyelenggara jalan berkewajiban segera memperbaiki jalan yang rusak yang nantinya menimbulkan angka kecelakaan lalu lintas semakin tinggi, karena sebab dari kecelakaan lalu lintas lebih besar di sebabkan jalan yang rusak.

### 4. Kewenangan pemerintah dalam penyelenggaraan jalan

Dalam peraturan perundang-undangan sudah di atur secara jelas tentang kewenangan pemerintah dalam menyelenggarakan jalan, seperti uu nomor 38 tahun 2004 Pasal 13 (1) penguasaan



jalan ada pada Negara di lanjutkan ayat (2) penguasaan oleh Negara di maksud pada ayat (1) memberi wewenang kepada pemerintah dan pemerintah daerah untuk melaksanakan penyelenggaraan jalan. Kewenangan penyelenggaraan jalan dalam hal ini terbagi atas tiap pemerintahan mulai dari kewenangan pemerintah pusat, provinsi, kabupaten dan kota, semuanya mempunyai kewenangan tersendiri.

Jalan sebagai salah satu prasarana transportasi merupakan unsur penting dalam pengembangan kehidupan berbangsa dan bernegara, kewenangan pemerintah dalam menyelenggarakan jalan nasional, tercantum dalam uu nomor 38 tahun 2004 Pasal 14 yaitu:

- (1) wewenang pemerintah dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan secara umum dan penyelenggaraan jalan secara nasional
- (2) wewenang penyelenggaraan jalan secara umum dan penyelenggaraan jalan secara nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan.

Adapun kewenangan pemerintah provinsi dalam penyelenggaraan jalan di jelaskan pada pasal 15 uu nomor 38 tahun 2004 yaitu:

- (1) wewenang pemerintah provinsi dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan provinsi,
- (2) wewenang penyelenggaraan jalan provinsi sebagaimana di maksud pada ayat (1) meliputi



pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan provinsi,

- (3) dalam hal pemerintah provinsi belum dapat melaksanakan sebagian wewenangnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pemerintah provinsi dapat menyerahkan wewenang tersebut kepada pemerintah.

Demikian juga dengan kewenangan penyelenggara jalan pemerintah kabupaten/kota, pada uu nomor 38 tahun 2004 juga di jelaskan kewenangan pemerintah kabupaten dalam penyelenggaraan jalan, dalam Pasal 16 yakni:

- (1) wewenang pemerintah kabupaten dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan kabupaten dan desa,
- (2) wewenang pemerintah kota dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan kota
- (3) wewenang penyelenggaraan jalan kabupaten, jalan kota, dan jalan desa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan (2) meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan,
- (4) dalam hal pemerintah kabupaten/kota belum dapat melaksanakan sebagian wewenangnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) pemerintah kabupaten/kota dapat menyerahkan wewenang tersebut kepada pemerintah provinsi.

Seperti pemerintah provinsi di mana pemerintah provinsi bertanggung jawab atas penyelenggaraan jalan yang di lakukan oleh pemerintah provinsi dan wewenang tersebut meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan dan pengawasan, dalam hal penyelenggaraan jalan pemerintah provinsi tidak bisa melaksanakan sebagian kewenangnya maka pemerintah provinsi dapat menyerahkan kewenangan tersebut kepada pemerintah



pusat. Begitu pula dengan kewenangan pemerintah kabupaten/kota,

Kewenangan pemerintah kabupaten dan kota dalam penyelenggaraan jalan di sini berbeda, untuk pemerintah kabupaten penyelenggaraan jalan meliputi jalan kabupaten dan desa, sedangkan kewenangan pemerintah kota dalam penyelenggaraan jalan meliputi jalan kota, apabila dalam hal penyelenggaraan jalan kabupaten/kota pemerintah kabupaten tidak bisa melaksanakan sebagian wewenangnya maka pemerintah.

## **D. Tinjauan Umum Tentang Sistem Penyediaan Air Minum**

### **1. Pengertian Sistem Penyediaan Air Minum**

Sistem penyediaan air minum (SPAM) merupakan suatu kesatuan sistem fisik (Teknik) dan non fisik dari prasarana dan sarana air minum. SPAM dapat dilakukan melalui sistem jaringan perpipaan dan atau bukan jaringan perpipaan. SPAM dengan jaringan perpipaan meliputi unit air baku, unit produksi, unit distribusi, unit pelayanan, dan unit pengelolaan. hal ini di atur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 Tentang Sistem Penyediaan Air Minum yakni:



“Penyelenggaraan SPAM adalah serangkaian kegiatan dalam melaksanakan pengembangan dan pengelolaan sarana dan

prasarana yang mengikuti proses dasar manajemen untuk penyediaan air minum kepada masyarakat”.

Dimana di dalam Pasal 17,18,19,20 Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 yaitu:

#### Pasal 17

“Penyelenggaraan SPAM dilaksanakan untuk menjamin hak rakyat atas air minum, akses terhadap pelayanan air minum, dan terpenuhinya kebutuhan pokok air minum sehari-hari bagi Masyarakat.”

#### Pasal 18

- (1) Penyelenggaraan SPAM sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 meliputi:
  - a. Pengembangan SPAM; dan
  - b. Pengelolaan SPAM
- (2) Penyelenggaraan SPAM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memenuhi standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh Menteri.

#### Pasal 19

Penyelenggaraan SPAM sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 berlandaskan:

- a. Kebijakan dan strategi penyelenggaraan SPAM; dan
- b. Rencana induk SPAM.

#### Pasal 20

- (1) Kebijakan dan strategi penyelenggaraan SPAM sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 huruf
  - a. Kebijakan dan strategi nasional penyelenggaraan SPAMK;
  - b. Kebijakan dan strategi provinsi penyelenggaraan SPAM; dan
  - c. Kebijakan dan strategi kabupaten/kota penyelenggaraan SPAM.



- (2) Kebijakan dan strategi nasional penyelenggaraan SPAM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a disusun dan ditetapkan oleh menteri setiap 5(lima) tahun sekali.
- (3) Kebijakan dan strategi nasional penyelenggaraan SPAM sebagaimana dimaksud pada ayat (2) digunakan sebagai acuan dalam penyusunan kebijakan dan strategi provinsi penyelenggaraan SPAM dan penyusunan kebijakan dan strategi kabupaten/kota penyelenggaraan SPAM dengan memperhatikan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat setempat, serta kondisi lingkungan daerah sekitar.
- (4) Kebijakan dan strategi provinsi penyelenggaraan SPAM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b disusun dan ditetapkan oleh gubernur setiap 5 (lima) tahun sekali.
- (5) Kebijakan dan strategi kabupaten/kota penyelenggaraan SPAM dimaksud pada ayat (1) huruf c disusun dan ditetapkan oleh bupati/walikota setiap 5 (lima) tahun sekali.

Yang menjadi penanggung jawab penyelenggaraan SPAM yaitu diatur didalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 122 Tahun 2015 Pasal 36 yang berbunyi:

- (1) Penyelenggaraan SPAM menjadi tanggung jawab pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya guna memenuhi kehidupan yang sehat, bersih, dan produktif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam rangka melaksanakan penyelenggaraan SPAM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk BUMN dan/atau BUMD oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.
- (3) Dalam hal penyelenggaraan SPAM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diluar jangkauan pelayanan BUMN dan/atau BUMD, maka pemerintah pusat atau pemerintah daerah dapat membentuk UPT atau UPTD sesuai dengan kewenangannya
- (4) Pembentukan UPT atau UPTD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.



- (5) Dalam rangka efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan SPAM, pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat melakukan kerjasama.

Pelaksanaan penyelenggaraan sistem penyediaan air minum di atur dalam Pasal 24 yaitu:

- (1) Penyelenggaraan SPAM dilaksanakan oleh
  - a. BUMN/BUMD;
  - b. UPT/UPTD;
  - c. Kelompok Masyarakat; dan/atau
  - d. Badan usaha
- (2) Penyelenggaraan SPAM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat bekerjasama dengan badan usaha swasta. Pengembangan SPAM di atur dalam pasal 25 yaitu;
  - (1) Pengembangan SPAM sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 (1) huruf a meliputi:
    - a. Pembangunan baru;
    - b. Peningkatan;
    - c. Perluasan;
  - (2) Pembangunan baru sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat dilakukan berdasarkan adanya kebutuhan pengembangan pembangunan yang meliputi:
    - a. Belum tersedia kapasitas;
    - b. Kapasitas terpasang sudah dimanfaatkan secara optimal; dan/atau
    - c. Kapasitas yang ada belum mencukupi kebutuhan.
  - (3) Peningkatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan melalui modifikasi unit komponen sarana dan prasarana terbangun untuk meningkatkan kapasitas.
  - (4) Perluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilakukan pada unit distribusi berdasarkan adanya kebutuhan perluasan cakupan pelayanan air minum kepada Masyarakat.

Pengawasan penyelenggaraan SPAM diatur dalam pasal 63 yaitu:



- (1) Menteri melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan SPAM yang dilakukan oleh BUMN dan UPT.
- (2) Gubernur atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya melakukannya melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan SPAM yang dilakukan oleh BUMD, UPTD, dan kelompok Masyarakat.
- (3) Pengawasan terhadap kualitas air minum hasil penyelenggaraan SPAM yang dilakukan oleh BUMN, BUMD, UPT dan UPTD dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 64

- (1) Pengawasan terhadap penyelenggaraan SPAM sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 dilakukan dengan partisipasi masyarakat.
- (2) Partisipasi Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan menyampaikan laporan dan/atau pengaduan kepada Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.
- (3) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya menindaklanjuti laporan dan/atau pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada BUMN, BUMD, UPT, dan UPTD.
- (4) BUMN, BUMD, UPT, dan UPTD harus menindaklanjuti laporan dan/atau pengaduan Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan melaporkan pelaksanaan tindak lanjut kepada Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.
- (5) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya mengawasi pelaksanaan tindak lanjut terhadap laporan dan/atau pengaduan dari masyarakat yang dilakukan oleh BUMN, BUMD, UPT, dan UPTD sebagaimana dimaksud pada ayat (4).

Pengawasan terhadap Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM)

diatur dalam Peraturan Gubernur Nomor 66 Tahun 2000 Tentang Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum oleh perusahaan daerah pada Kawasan perkotaan mamminasata pada Pasal 16 yaitu:



- (1) Gubernur melakukan pembinaan terhadap terhadap pengelolaan SPAM yang dilaksanakan oleh dinas.
- (2) Pembinaan terhadap pengelolaan SPAM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. Pendampingan penerapan norma, standar, prosedur, dan kriteria;
  - b. Bimbingan, supervisi, dan konsultasi;
  - c. Bantuan teknis dan bantuan program;
  - d. Pendidikan dan pelatihan; dan
  - e. Studi komparasi ke unit pengelola SPAM yang lebih maju.
- (3) Dalam hal perusda tidak mampu memenuhi kinerja yang ditetapkan, Gubernur dapat mengambil alih tanggung jawab pengelolaan sementara dengan menunjuk unik pengelola penyelenggaraan SPAM.

#### Pasal 17

- (1) Gubernur melalui dinas melakukan pengawasan terhadap kualitas air minum hasil pengelolaan SPAM yang dilakukan oleh perusda sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Gubernur melalui dinas melakukan pengawasan SPAM yang dilakukan terhadap seluruh tahapan penyelenggaraan pengelolaan SPAM.
- (3) Pengawasan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan melibatkan peran Masyarakat.
- (4) Pengawasan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dimaksudkan untuk menilai penerapan pedoman dan standar dalam pengelolaan SPAM dan menilai kesesuaian pelayanan SPAM dengan standar mutu pelayanan yang berlaku.

#### Pasal 18

- (1) Dalam rangka melakukan pengawasan, gubernur dapat;
  - a. Meminta laporan pelayanan pengelolaan SPAM kepada perusda
  - b. Melakukan pemeriksaan lapangan;
  - c. Meminta Salinan dokumen kepada perusda; dan
  - d. Menerima pengaduan Masyarakat.



- (2) Berdasarkan hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat 1, gubernur menerbitkan saran tindak lanjut untuk perbaikan pengelolaan SPAM.
- (3) Gubernur bertanggung jawab atas pelaksanaan tindak lanjut pengawasan teknis melalui perangkat daerah terkait.

#### Pasal 19

“Pengawasan teknis terhadap pengelolaan SPAM sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) dilakukan oleh Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan”

### E. Tinjauan Umum Tentang Pengawasan

#### 1. Pengertian Pengawasan

Istilah pengawasan lebih dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen, karena memang pengawasan ini merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan.<sup>19</sup> Dalam hukum administrasi negara, pengawasan sangat erat kaitannya dengan peranan aparatur pemerintah sebagai penyelenggara tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Tugas umum aparatur pemerintah dan tugas pembangunan dapat dipisah tetapi tidak dapat dibedakan satu dengan yang lainnya.<sup>20</sup> Pengawasan dalam hukum administrasi negara juga bermakna mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas



---

<sup>19</sup> An, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 36

<sup>20</sup> Sigit dan Meylani Chahyaningsih, 2016, *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*, 'ustisia, Yogyakarta, hlm. 2

pemerintahan dari hal-hal yang telah diberikan (preventif) dan menindak atau memperbaiki penyimpangan yang terjadi (represif).<sup>21</sup>

Berikut akan dijelaskan mengenai pengawasan menurut pendapat beberapa para ahli:

1. Siagian, pengawasan adalah 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.<sup>22</sup>
2. Fremont E. Kast dan James E. Rosenzweig, Pengawasan adalah tahap proses manajerial mengenai pemeliharaan kegiatan organisasi dalam batas-batas yang diizinkan yang diukur dari harapan-harapan.<sup>23</sup>
3. Mc. Farland, Pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, tujuan, kebijakan yang telah ditentukan.<sup>24</sup>

Berdasarkan dari definisi diatas dapat disimpulkan bahwa pengawasan adalah suatu proses untuk menilai, menjaga apakah



---

arbutun, dkk, 2004, *Dimensi-Dimensi Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, hlm.

Sigit dan Meylani Chahyaningsih, Op.cit., hlm.13

Irfan, 2012, *Manajemen Kepemimpinan Teori dan Aplikasi*, Hal 136

an Masry Simbolon, 2004, *Dasar-Dasar Administrasi dan Manajemen*, Ghalia Indonesia, hlm. 61

suatu kegiatan apakah sesuai dengan perencanaan, dan dapat mencegah terjadinya penyimpangan yang dapat merugikan suatu kegiatan. Selain itu pengawasan juga dapat disamakan dengan adanya koreksi terhadap Das Sein dan Das Sollen. Dimana Das Sollen (rencana) harus sesuai dengan Das Sein (kenyataan).<sup>25</sup>

## 2. Tujuan dan Manfaat Pengawasan

Menurut Viktor M. Situ Morang dan Jusuf Jahir tujuan dari kegiatan pengawasan adalah:<sup>26</sup>

1. Agar terciptanya aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu manajemen pemerintah yang berdaya guna dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruktif dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat (kontrol sosial) yang objektif, sehat dan bertanggung jawab.
2. Agar terselenggaranya tertib administrasi dilingkungan aparatur pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat. Agar adanya keleluasaan dalam melaksanakan tugas, fungsi, tumbuhnya budaya malu dalam diri masing-masing aparatur, rasa bersalah



---

Sigit dan Meylani Chahyaningsih, Op.cit, hlm. 15  
an Masry Simbolon, 2004, Dasar-Dasar Administrasi dan Manajemen, Ghalia  
Jakarta, hlm. 61

dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa tujuan pengawasan adalah untuk mencegah kesalahan yang mungkin akan muncul, dan mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang pemerintah.

Menurut Silalahi tujuan dari pengawasan adalah sebagai berikut:

1. Mencegah terjadinya penyimpangan terhadap tujuan yang telah direncanakan.
2. Proses kerja sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan.
3. Mencegah terjadinya hambatan dan kesulitan yang sedang atau mungkin terjadi dalam suatu pelaksanaan kegiatan.
4. Mencegah terjadinya penyimpangan penggunaan sumber daya.
5. Mencegah terjadinya penyalahgunaan otoritas dan kedudukan.<sup>27</sup>

Selain itu pengawasan juga memiliki fungsi sebagai suatu kegiatan yang dijalankan oleh pimpinan ataupun suatu badan dalam mengamati, untuk membandingkan tugas dan pekerjaan yang



---

<sup>27</sup> Silalahi, 2005, *Studi Tentang Ilmu Administrasi: Konsep, Teori dan Dimensi*, Cetakan Keenam, Algensindo, Bandung

dibebankan kepada aparat pelaksana dengan standar yang telah ditetapkan guna mempertebal rasa tanggungjawab agar dapat mencegah terjadinya penyimpangan dan memperbaiki kesalahan dalam pelaksanaan kinerja pemerintah<sup>28</sup>

### 3. Jenis-Jenis Pengawasan

Secara umum terdapat beberapa jenis pengawasan yang dapat diterapkan, yaitu;

#### 1. Pengawasan preventif dan represif

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan melalui proses pre audit, yang berarti pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan itu dimulai, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan ketika kegiatan tersebut sedang berlangsung. Dengan kata lain pengawasan preventif ini bersifat mencegah. Pada umumnya pengawasan preventif ini dilakukan oleh pemerintah yang lebih tinggi terhadap aparat yang lebih rendah sebelum mengeluarkan keputusan. Contohnya mengadakan pengawasan terhadap rencana kerja, rencana anggaran dan lain-lain.

Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilaksanakan setelah kegiatan berlangsung. Pengawasan represif ini juga biasa



---

\_\_\_\_\_  
nwar, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, Jakarta, 2004, hlm.82

disebut post audit. Pengawasan represif hanya berguna bilamana dilakukan secara komprehensif dan cukup intensif, bilamana laporannya bersifat cukup objektif dan analitis dan bilamana laporannya disampaikan cukup cepat.<sup>29</sup>

## 2. Pengawasan Langsung dan Tidak Langsung

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang digelar ditempat kegiatan berlangsung, yaitu dengan mengadakan inspeksi dan pemeriksaan. Pelaksanaan pengawasan langsung ini selain dilakukan oleh aparat pengawas juga dilakukan oleh pimpinan instansi atau organisasi yang bertujuan untuk melihat dan memastikan terkait implementasi pekerjaan tersebut telah sesuai dengan yang direncanakan.

Pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang dilakukan dengan mengadakan pemantauan dan pengkajian laporan dari pejabat atau satuan kerja yang bersangkutan, aparat pengawas fungsional, pengawas legislatif, pengawas masyarakat.

## 3. Pengawasan Internal dan Pengawasan Eksternal

Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau aparat yang berada dalam ruang lingkup badan atau organisasi itu sendiri. Secara umum pengawasan ini dilakukan



---

rajudi Atmosudirjo. 1995. *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia Cetakan h, Jakarta, hlm 84.

oleh pimpinan atau ketua bidang yang sesuai dengan tugas dan tanggungjawab masing-masing.

Pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan pengawasan diluar badan organisasi itu sendiri, hal ini berarti pengawas dan pihak yang diawasi tidak memiliki hubungan kedinasan dan mempunyai sistem tanggungjawab yang berbeda.

Selain beberapa contoh diatas, masih terdapat pula macam-macam pengawasan berdasarkan subjek yang melakukan pengawasan, diantaranya adalah:

#### 1. Pengawasan legislatif

Merupakan pengawasan yang diselenggarakan oleh badan legislatif, dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat baik yang berada di pusat (DPR) maupun yang di daerah (DPRD) guna melaksanakan fungsi check and balances dalam sistem berlembaga.

#### 2. Pengawasan masyarakat

Pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang disampaikan melalui media masa dan elektronik.

#### 3. Pengawasan fungsional

Kegiatan pengawasan yang diselenggarakan oleh badan atau aparat yang memiliki tugas dan tanggungjawab di



bidang pengawasan seperti Inspektorat, BPKP dan Ombudsman.

#### 4. Pengawasan melekat

Pengawasan melekat adalah segala upaya yang dilakukan dalam suatu organisasi untuk mengarahkan seluruh kegiatan agar tujuan organisasi dapat dicapai secara efektif, efisien dan ekonomis, segala sumber daya dimanfaatkan dan dilindungi, data dan laporan dapat dipercaya dan disajikan secara wajar, serta ditaatinya segala ketentuan yang berlaku.

Lebih lanjut pengawasan melekat ini telah diatur dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.KEP/46/M.PAN/4/2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan Melekat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan. Pengawasan melekat diarahkan untuk menciptakan penyelenggaraan Pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat yang bersih, transparan, profesional dan memiliki budaya kerja yang baik. Adapun yang menjadi indikator keberhasilan pengawasan melekat dapat ditunjukkan dari:

1. Meningkatnya disiplin, prestasi, dan perkembangan pencapaian sasaran pelaksanaan tugas.
2. Terciptanya keteraturan, keterbukaan dan kelancaran pelaksanaan tugas.



3. Meningkatnya kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.
4. Menurunnya praktik kolusi, korupsi dan nepotisme.
5. Berkurangnya penyalahgunaan wewenang antara lain diukur dari menurunnya kasus penyalahgunaan wewenang yang terjadi pada instansi yang bersangkutan, serta meningkatnya penyelesaian tindak lanjut.
6. Berkurangnya kebocoran, pemborosan dan pungutan liar, antara lain diukur dari menurunnya kasus penyimpangan yang terjadi serta meningkatnya penyelesaian tindak lanjut serta terjadinya peningkatan kehematan, efisiensi dan efektifitas.
7. Cepatnya penyelesaian perijinan, diukur dari tertib tidaknya pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.
8. Cepatnya pengurusan kepegawaian, diukur dari tertib tidaknya pelayanan yang diberikan kepada pegawai.

Untuk tercapainya tujuan meningkatkan aparatur pemerintah yang berkualitas, bersih dan bertanggungjawab, pengawasan melekat perlu dilaksanakan melalui suatu proses yang terintegrasi, meliputi kesiapan pelaksanaan, pelaksanaan, dan tindak lanjut. Bilamana pengawasan melekat ini dapat berjalan dengan baik, diharapkan dapat meningkatkan kedisiplinan dan prestasi kerja, berkurangnya



penyalahgunaan wewenang, efisiensi dan efektivitas sumber daya akan meningkat, kualitas pelayanan publik akan meningkat, serta suasana kerja akan lebih tertib dan teratur sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintah yang baik.

#### 4. Metode Pengawasan

Dalam melakukan pengawasan dikenal beberapa metode yang dapat dilakukan, diantaranya adalah:

1. Metode investigasi yaitu pengawasan yang dilakukan dengan mengadakan penyelidikan guna mengungkapkan fakta-fakta yang sesungguhnya terjadi.
2. Metode infeksi, yaitu pengawasan yang dilakukan dengan mengadakan pengamatan pada tempat pelaksanaan kegiatan.
3. Metode verifikasi, pengawasan yang dilakukan dengan mengadakan pemeriksaan terhadap laporan yang dibuat.
4. Metode komparatif, yaitu pengawasan yang dilakukan dengan membandingkan perencanaan yang dibuat dengan realisasi.

Salah satu faktor yang menentukan berhasil tidaknya suatu pemerintahan maupun organisasi tergantung kepada kecakapan dan keahlian pemimpin dalam menjalankan fungsinya dalam lingkungan kerja. Berdasarkan hal tersebut, pimpinan dalam menjalankan fungsi pengawasan harus mengerti tujuan dari pengawasan itu sendiri. Pada



umumnya ada 6 sifat yang harus dimiliki oleh seorang pimpinan untuk mendukung proses pengawasan yang baik, yaitu:

1. Kecermatan
2. Keadilan
3. Daya usaha
4. Kegairahan
5. Pengendalian perasaan
6. Kebijaksanaan

Dari keenam sifat tersebut dapat kita simpulkan bahwa pengawasan merupakan suatu langkah untuk mengetahui kemampuan dan hasil kerja karyawan/pegawai. Dengan pengawasan, pihak pimpinan akan mengetahui karyawan sudah bekerja dengan baik sesuai dengan kedudukan dan fungsinya masing-masing atau belum.<sup>30</sup>



---

m. 13