

## **TESIS**

**PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD TERHADAP  
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH DI KOTA  
BALIKPAPAN PROPINSI KALIMANTAN TIMUR**

*Execution of Control Function of Parliament Area to Revenue Plan and  
Area Expense in Balikpapan City, East Kalimantan*

## **J U M A D I**

Nomor Pokok : PO. 906206514



**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
KONSENTRASI HUKUM TATA PEMERINTAHAN  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
2008**

## HALAMAN PERSETUJUAN

J u d u l : PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD  
TERHADAP ANGGARAN PENDAPATAN DAN  
BELANJA DAERAH DI KOTA BALIKPAPAN  
PROPINSI KALIMANTAN TIMUR

N a m a : J U M A D I

No. Stambuk : PO. 906206514

Program Studi : Ilmu Hukum

Menyetujui

Komisi Penasehat

Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H.,M.H.

Prof. Dr. H. Faisal Abdullah, S.H., M.Si.,DFM.

Mengetahui :

Ketua Program Studi

Prof. Musakkir, S.H., M.H.

## ABSTRAK

**JUMADI**, *Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Di Kota Balikpapan Propinsi Kalimantan Timur*, dibimbing oleh Aminuddin Ilmar dan Faisal Abdullah.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui (1) Bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kota Balikpapan terhadap pelaksanaan APBD Kota Balikpapan. (2) Apakah faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kota Balikpapan terhadap pelaksanaan APBD di Kota Balikpapan.

Penelitian ini dilakukan di DPRD Kota Balikpapan Propinsi Kalimantan Timur. Penelitian ini bersifat empiris, data yang digunakan adalah data primer dan data sekunde. Penentuan sampel yang akan diambil dalam penelitian ini adalah metode *non probability*, sedangkan untuk pengumpulan sampel menggunakan tehnik *purposive sampling*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kota Balikpapan terhadap pelaksanaan APBD Kota Balikpapan telah memenuhi standar peraturan perundang-undangan. Sumber daya manusia merupakan faktor yang sangat penting dalam keberhasilan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD, selain itu faktor komunikasi dan peraturan tata tertib juga turut mempengaruhi kinerja DPRD Kota Balikpapan.

## ABSTRACT

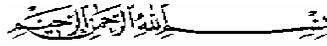
**JUMADI PO. 906206514, Execution of Control Function of parliament Area to Revenue Plan and Area Expense in Balikpapan City, East Kalimantan** (Under the Supervision of Aminuddin Ilmar and Faisal Abdullah)

*The aims of this research were to know (1) how the control function of parliament area to revenue plan and area expense in Balikpapan. (2) what factor which is influencing the execution the Revenue Plan and Area Expense in Balikpapan City.*

*The research was conduct at Balikpapan parliament area East Kalimantan Province. This research have empiric character, data is used is promary data and secondary data. Determination sample to be taken in this research is non probability method, while collected of sample of sample use the technique of purposive sampling.*

*The result of this research showed that the execution of control function which is done by Balikpapan City Parliament Area to execution revenue plan and area expense in Balikpapan, have fulfilled the law and regulation standard. Human resource is the most important factor in the sucessful of control that is done by parliament area, beside that, communication and regulation of parliament area discipline also partake to influence the performance of Balikpapan city parliament area.*

## KATA PENGANTAR



Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas selesainya penelitian dan penulisan Tesis ini. Penulisan ini merupakan salah satu syarat untuk menyelesaikan studi pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanudin Makassar, yang berjudul : **“Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Balikpapan Propinsi Kalimantan Timur”**

Dalam melaksanakan penelitian dan penyelesaian penulisan Tesis ini penulis telah banyak mendapat bimbingan, arahan ataupun masukan-masukan dari banyak pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Pada kesempatan ini penulis menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih yang tulus kepada :

1. Prof Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H. selaku Ketua Komisi dosen pembimbing;
2. Prof. Dr. Faisal Abdullah.,S.H,M.Si.DFM. selaku anggota dosen pembimbing;
3. Rektor Universitas Hasanuddin Makassar dan seluruh Pimpinan Program Pascasarjana;
4. Prof.Dr.Syamsul Bahri.,SH.,MH selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.
5. Seluruh Staf Dosen Pengajar Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar;
6. Drs.Hamsuk S. Widjaja selaku Kepala Kantor Wilayah Dep. Hukum dan HAM Kalimantan Timur;
7. Endang Sudirman,Bc.IP.,S.Sos.,MM selaku Kepala Lapas Klas IIA Karawang – Jawa Barat.
8. Edy Hardoyo.,Bc.IP.,SH.,MH selaku Kepala Rutan Balikpapan.

9. Ketua DPRD dan seluruh anggota Legislatif Kota Balikpapan;
10. Mukandari selaku Sekretaris DPRD Kota Balikpapan beserta seluruh staf;
13. Rekan-rekan mahasiswa program Pascasarjana konsentrasi hukum Tata Negara angkatan 2007/2008, Budi Prajitno, Jefri, Basmal, Yosef, Yani, Kurnia, Andi Haris, Ili, Anna, Toni dan Gatot serta para pihak-pihak yang tidak dapat disebutkan satu-persatu.

Khusus penulis menghaturkan terima kasih kepada kedua orang tua yakni, Ayahanda Reko dan Ibunda Subandiyah, yang selalu memberikan perhatian serta berkat restu dan doanya sehingga Tesis ini dapat diselesaikan tepat waktu. Demikian hal kepada kakak/adik-adikku.

Terima kasih kepada istriku tersayang Tati Erawati dan kedua buah hati ku tercinta Andre Dita Rakasiwi (alm) dan M. Ridho Sabillah, yang tak pernah lelah menemani ku, yang selalu menjadi sumber inspirasi dan motivasi tanpa batas, yang menjadi alasan untuk berjuang, selama penulis menjalani studi pada Universitas Hasanuddin Makassar.

Dalam penyusunan Tesis ini masih terdapat kekurangan, penulis mengharapkan kritik, saran atau masukan yang sifatnya membangun semata-mata demi kesempurnaan Tesis ini. Akhirnya dengan membaca "***Bismillahirrahmanirrahim***", diiring dengan ridho Illahi penulis mengucapkan selamat membaca dan semoga yang tertuang dalam tesis ini dapat memberikan manfaat. Amien...

Makassar, Nopember 2008

Penulis,

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
ABSTRAK.....	iii
DAFTAR ISI .....	v
DAFTAR TABEL .....	ix
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	7
C. Tujuan penelitian .....	7
D. Kegunaan penelitian .....	8
BAB II TINJUAN PUSTAKA.....	9
A. Tinjauan Umum .....	9
1. Teori Negara Hukum .....	9
2. Teori Pemisahan Kekuasaan .....	14
3. Teori Pembagian Kekuasaan dan Otonomi daerah .....	24
B. Tinjauan Khusus .....	49
1. Teori Pengawasan .....	49
2. Norma Pengawasan .....	58
C. Kerangka pikir .....	64
D. Definisi Operasional .....	66

BAB III	METODE PENELITIAN .....	67
	A. Lokasi Penelitian .....	67
	B. Tipe Penelitian .....	67
	C. Populasi dan Sampel Penelitian .....	67
	D. Jenis dan sumber data .....	68
	E. Teknik Pengumpulan Data .....	68
	F. Analisis Data .....	69
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....	70
	A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	70
	B. Kebijakan keuangan daerah Kota Balikpapan .....	71
	C. Pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap APBD di Kota Balikpapan .....	73
	D. Pengawasan keuangan daerah .....	86
	E. Faktor yang mempengaruhi fungsi pengawasan DPRD Kota Balikpapan terhadap pelaksanaan APBD .....	96
BAB V	PENUTUP.....	104
	A. Kesimpulan .....	104
	B. Saran .....	104
LAMPIRAN	.....	x
DAFTAR PUSTAKA	.....	xii

## DAFTAR TABEL

	<b>halaman</b>
Tabel 1 Pendapat responden terhadap pelaksanaan pengawasan DPRD dalam hal pembahasan APBD Kota Balikpapan....	74
Tabel 2 Pendapat responden pelaksanaan pengawasan DPRD Terhadap Pembahasan APBD .....	82
Tabel 3 Pendapat responden terhadap pelaksanaan pengawasan DPRD dalam hal laporan pertanggungjawaban APBD .....	85
Tabel 4 Gambaran Sumber Daya Manusia DPRD Kota Balikpapan.....	98

**LAMPIRAN I**

**DAFTAR ANGGOTA DPRD KOTA BALIKPAPAN  
TAHUN 2004-2009**

No	Nama	Utusan Partai	Jabatan Keanggotaan
1	2	3	4
1	H. Andi Burhanudin Solong	Golkar	Ketua DPRD
2	Drs. Agus Santoso, M.Ap.	PDIP	Wakil Ketua DPRD
<b>KOMISI I (BIDANG PEMERINTAHAN DAN HUKUM)</b>			
1	Purwoko, SH.	Demokrat	Ketua
2	Syafruddin, SH.	SR	Wakil Ketua
3	H. Irwan Faisyal HP	Golkar	Sekretaris
4	Sobirin	PDIP	Anggota
5	Hasanuddin, S.Sos.	PKS	Anggota
6	Muhammad, SH.	PPP	Anggota
7	H. Dacri Mamma, SH.	Golkar	Anggota
<b>KOMISI II (BIDANG PEREKONOMIAN DAN KEUANGAN)</b>			
1	Drh. Joko Suseno.	SR	Ketua
2	H. Darmadi, SH.	PDIP	Wakil Ketua
3	Helny Jesli Sumuan	PDIP	Sekretaris
4	Joutje Rumambi, SH, MBA.	Golkar	Anggota
5	Hj. Suharti, SE.	Golkar	Anggota
6	Wasiyem, S.Sos.	PDIP	Anggota
7	Sonhaji	PKS	Anggota
8	Hirsa Genta Wijaya	PKS	Anggota
9	Jumiati Rachman	PPP	Anggota
10	Julius Agung	Demokrat	Anggota
11	Suprihatin R. Asih, SE.	SR	Anggota
<b>KOMISI III (BIDANG PEMBANGUNAN)</b>			
1	H. Sappe	Golkar	Ketua
2	Nicholas Pangeran, SE.	Demokrat	Wakil Ketua
3	Drs. Jumrani, MBA	SR	Sekretaris
4	Drs. H. Soegito Wiratmoko, M.Si	Golkar	Anggota
5	H. Damanhury H Mad	Golkar	Anggota
6	Aden Usa	PDIP	Anggota
7	Mukhlis	PKS	Anggota
8	H. Syahrani, ST.	SR	Anggota
9	H. Syahril H.M. Taher	SR	Anggota
10	Ir. Gunawan, M.Ap	PKS	Anggota
<b>KOMISI IV (BIDANG KESEJAHTERAAN RAKYAT)</b>			
1	Ali Manshur, BA.	PKS	Ketua
2	M. Syamsul	PPP	Wakil Ketua
3	Riyanto	SR	Sekretaris
4	H. Ali Basri	Golkar	Anggota
5	Hj. Syarifah Fatima Alaydrus	Golkar	Anggota
6	Ir. Daud Patiung	Gabungan	Anggota
7	Nelwan Junius Rudolf	PDIP	Anggota
8	Suwito	PDIP	Anggota
9	Suparlan	Demokrat	Anggota
10	H. Jamal Noor, SH.	PPP	Anggota

PANITIA MUSYAWARAH			
1	H. Andi Burhanudin Solong		Ketua
2	Drs. Agus Santoso, M.Ap.		Wakil Ketua
3	Hj. Suharti, SE.		Sekretaris
4	Drs. Djoemagiyanto, M.Si, MH.		Anggota
5	Joutje Rumambi, SH, MBA.		Anggota
6	H. Ali Basri		Anggota
7	Wasiyem, S.Sos.		Anggota
8	Helny Jesli Sumuan		Anggota
9	Suwito		Anggota
10	Sonhaji		Anggota
11	Ali Mansur, BS		Anggota
12	Yulius Agung		Anggota
13	Muhammad, SH		Anggota
14	Drs. Jumrani, MBA		Anggota
15	H. Syahril HM Taher		Anggota
PANITIA ANGGARAN			
1	H. Andi Burhanudin Solong		Ketua
2	Drs. Agus Santoso, M.Ap.		Wakil Ketua
3	Drs. H. Soegito Wiratmoko, M.Si		Sekretaris
4	Drs. Djoemagiyanto, M.Si, MH.		Anggota
5	H. Irwan Faisyal HP		Anggota
6	H. Dacri Mamma, SH.		Anggota
7	Aden Usa		Anggota
8	Mukhlis		Anggota
9	Hirsa Genta Wijaya		Anggota
10	Nicholas Pangeran, SE.		Anggota
11	H. Syahrani, ST.		Anggota
12	H. Damanhury H Mad		Anggota
13	H. Darmadi, SH.		Anggota
14	Riyanto		Anggota
15	Suprihatin R. Asih, SE.		Anggota
16	Jumiati Rachman, SE.		Anggota
17	H. Sappe		Anggota
18	Nelwan Junius Rudolf		Anggota
PANITIA LEGISLASI			
1	H. Andi Burhanudin Solong		Ketua
2	Drs. Agus Santoso, M.Ap.		Wakil Ketua
3	Sekretaris DPRD		Sekretaris
4	Drs. Soegito Wiratmoko, M.Si.		Anggota
5	H. Dachri Mamma, SH, MH.		Anggota
6	Hj. Syarifah Fatimah Alaydrus		Anggota
7	Joutje Rumambi, SH, MBA		Anggota
8	H. Darmadi, SH.		Anggota
9	Sobirin, SH.		Anggota
10	Nelwan Junius Rudolf		Anggota
11	Ir. Gunawan, M.Ap.		Anggota
12	Hasanuddin, S.Sos		Anggota
13	Purwoko, SH.		Anggota
14	Muhammad, SH.		Anggota
15	Syafruddin, SH.		Anggota
16	Drh. Djoko Suseno		Anggota

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Suhelmi, 2001, *Pemikiran Politik Barat, Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat, dan Kekuasaan*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Dharma Setyawan Salam, 2002, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai, dan SumberDaya*, Djambatan, Jakarta.
- HR. Syaukani, Affan Gaffar dan Riyaas Rasyid, 2000, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta.
- M. Oosterhagen, 1993, *Separation of Power as a Form of Control and the Dutch Constitution*, dalam Carla M. Zoethout, et.al. (Eds) *Control In Constitutional Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London.
- Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta.
- Muchsan, 2000, *Sistim Pengawasan Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tala Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Muhammad Tahir Azhary, 2001, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat Duri Segi Hukum Islam, Implemenlasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Prenada Media, Jakarta.
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya.

Sarwoto, 1981. *Dasar-dasar Organisasi dan Management*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Soehino, 1985, *Hukum Tata Negara: Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 Adalah Negara Hukum*, Liberty, Yogyakarta.

Sumali, 2002, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, UMM, Malang.

Sunindhia dan Ninik Widiyanti, 1987, *Kepala Daerah dan Pengawasan dari Pusat*, Bina Aksara, Jakarta.

Sujamto, 1990, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.

Terry, George R dan Rue Leslie W, 1986, *Dasar-dasar Manajemen*, Buku Aksara, Jakarta.

Tjahya Supriatna, 1993, *Sistem Administrasi Pemerintahan Di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, *Amandemen keempat*, Ditetapkan oleh MPR RI pada Sidang Tahunan MPR, pada tanggal 10 Agustus 2002.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 *Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 75. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3815

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang *Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD*.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, *Tentang Pemerintahan Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 No. 125. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4437.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, *Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 No. 126 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4438.

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD) dilihat dalam struktur kelembagaannya termasuk kedalam institusi lembaga eksekutif karena bisa terlihat bahwa lembaga ini memberikan pertanggungjawabannya kepada departemen dalam negeri, akan tetapi dalam pelaksanaan fungsinya DPRD adalah lembaga legislatif di daerah sebagai institusi yang menunjukkan pelaksanaan sistem demokrasi tidak langsung dalam sistem demokrasi Pancasila. Sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah DPRD memegang peranan penting dalam sistem demokrasi perwakilan yang erat kaitannya dengan Otonomi Daerah.

Otonomi Daerah menempatkan DPRD sebagai institusi atau lembaga perwakilan rakyat yang paling berperan dalam menentukan proses demokratisasi di berbagai daerah. Harapan ke arah yang lebih baik terhadap pelaksanaan fungsi DPRD diwujudkan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No. 32 Tahun 2004) yang menempatkan DPRD sebagai bagian dari sistem pemerintahan daerah. Artinya DPRD dan Pemerintah Daerah mempunyai kedudukan yang sama dan seimbang sebagai unsur dari sistem

pemerintahan daerah. Optimalisasi peranan DPRD sebagai penyalur aspirasi masyarakat dan fungsi legislasi di daerah diharapkan dapat dilaksanakan lebih baik dengan ditetapkannya UU No. 32 Tahun 2004. Tentunya optimalisasi peran DPRD dalam hal ini juga harus didukung oleh Pemerintah Daerah sebagai pelaksana kebijakan di daerah otonom.

Di dalam pasal 40 UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah, yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 41 UU No. 32 Tahun 2004, DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, berarti bahwa DPRD sebagai penyelenggara pemerintahan juga sebagai badan legislatif daerah. Hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah yang berupa Peraturan Daerah (selanjutnya disebut Perda).

DPRD sebagai badan legislatif daerah dalam menjalankan fungsinya berdasarkan Pasal 42 UU No. 32 Tahun 2004 mempunyai

tugas dan wewenang:

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (selanjutnya disebut APBD) bersama dengan Kepala Daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya serta APBD;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota;
- e. Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
- i. Membentuk panitia pengawas Pemilihan Kepala Daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah;

- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Dalam kenyataannya, tugas dan wewenang DPRD belum dapat dilaksanakan secara maksimal. Memang banyak faktor yang mempengaruhi pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD tersebut, salah satunya adalah masalah sumber daya manusia anggota DPRD itu sendiri dan adanya perubahan pola kerja anggota DPRD di pemerintahan daerah. Adanya perasaan cepat puas atau karena faktor kemalasan dan kurangnya disiplin serta tanggung jawab pribadi sebagai wakil rakyat, ada kecenderungan integritas moral yang rendah sebagian anggota DPRD itu sendiri, sehingga DPRD mengalami krisis kepercayaan dari masyarakat akibat kasus-kasus yang melibatkan tanggung jawabnya.

DPRD dalam menjalankan fungsinya memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan pengendalian dan pengawasan terhadap jalannya roda pemerintahan di daerah yang didasarkan pada prinsip otonomi daerah dengan memberi kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah serta perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Adanya pengalihan kewenangan pada Daerah Kabupaten/Kota untuk menyelenggarakan otonomi daerah, memberikan harapan baru bagi daerah untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. Meskipun pelaksanaan otonomi masih terdapat berbagai kendala, misalnya Daerah Kabupaten/Kota belum dapat menjamin pembangunan ekonomi daerah yang kompetitif dan efisien, karena pengembangan kebijakan dan kemampuan di berbagai daerah membutuhkan waktu lama. Oleh karenanya menimbulkan kekhawatiran bagi daerah bahwa proses desentralisasi dapat dimanfaatkan dan dijadikan celah untuk kepentingan pemerintah pusat secara sentralisasi. Mengingat penerapan otonomi harus lebih meningkatkan kemandirian daerah dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, potensi dan keanekaragaman serta pemberdayaan politik rakyat melalui DPRD.

Dalam era demokratisasi dan suasana reformasi menuju pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah, pengaktifan fungsi pengawasan DPRD sangat mendesak untuk dilakukan sehingga memiliki kemauan dan kemampuan secara efektif dan efisien dalam menyuarakan aspirasi rakyat di daerah, dengan harapan bahwa dengan pelaksanaan pengawasan tersebut tidak hanya sebagai berfungsi sebagai upaya pencegahan atau penindakan terhadap penyimpangan yang merugikan masyarakat dan negara melainkan juga lebih diarahkan kepada memberikan dorongan bagi

perbaikan dan penyempurnaan pelaksanaan anggaran belanja daerah baik dalam aspek manajemen, kebijakan dan perencanaan serta pelaksanaannya demi tercapainya tujuan secara efektif dan efisien.

Dalam hal penyempurnaan struktur kelembagaan DPRD sehingga memiliki kemauan dan kemampuan secara efektif dan efisien dalam menyuarkan aspirasi rakyat di daerah disebabkan banyaknya tugas dan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh anggota DPRD sesuai dengan fungsi DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 41 UU No. 32 Tahun 2004 juncto Pasal 77 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menentukan bahwa DPRD mempunyai fungsi legisiasi, anggaran, dan pengawasan. Oleh karena itu dengan banyaknya tugas dalam bidang legislasi dan anggaran menyebabkan pelaksanaan fungsi pengawasan menjadi kurang mendapatkan perhatian yang cukup. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan DPRD Kota Balikpapan harus memperhatikan faktor pendukung dan penghambat. Segala sesuatu yang menjadi pendukungnya harus dibina, dipertahankan dan ditingkatkan. Sedangkan yang menghambatnya diusahakan jalan pemecahannya. Permasalahan inilah yang melatar belakangi penelitian yang akan dilakukan oleh penulis.

Berdasarkan latar belakang sebagaimana telah diuraikan di atas, maka penulis tertarik meneliti tentang fungsi pengawasan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan judul : “PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN TERHADAP ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH DI KOTA BALIKPAPAN PROPINSI KALIMANTAN TIMUR.”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan pokok sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kota Balikpapan terhadap pelaksanaan APBD Kota Balikpapan?
2. Apakah faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kota Balikpapan terhadap pelaksanaan APBD di Kota Balikpapan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Mengetahui bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap pelaksanaan APBD Kota Balikpapan.
2. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kota Balikpapan terhadap pelaksanaan APBD kota Balikpapan.

**D. Kegunaan Penelitian**

1. Memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan Ilmu Hukum pada umumnya dan Hukum Administrasi Negara pada khususnya.
2. Memberikan sumbangan pemikiran kepada DPRD Kota Balikpapan dalam upaya mengatasi kendala-kendala dalam pelaksanaan fungsi pengawasan.
3. Merupakan rekomendasi bagi DPRD Kota Balikpapan dalam pelaksanaan pengawasan terhadap APBD yang berbeda terhadap pelaksanaan pengawasan yang dilaksanakan selama ini.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum

##### 1. Teori Negara Hukum

Pemahaman akan definisi atau batasan negara hukum telah lama diperbincangkan. Dalam banyak literatur, Plato disebut-sebut sebagai orang pertama yang mengemukakan gagasan negara hukum dan kemudian dipertegas kembali oleh Aristoteles. Menurut Plato, negara ideal menganut prinsip mementingkan kebajikan (*virtue*), kebajikan itu sendiri menurut Plato adalah pengetahuan. Apapun tindakan yang dilakukan atas nama negara harus ditujukan kepada upaya pencapaian kebajikan tersebut. Keunikan berfikir Plato adalah menganggap demokrasi sebagai suatu hal yang keliru. Pandangan Plato terhadap demokrasi, nampaknya linear dengan sejarah Athena yang dihancurkan oleh tentara Sparta. Pada masa itu, Athena menganut sistem pemerintahan demokrasi. Sehingga Plato sampai pada kesimpulan "demokrasi itu penuh sesak dengan kemerdekaan dan kebebasan berbicara dan setiap orang dapat berbuat sekehendak hatinya" (Ahmad Suhelmi, 2001: 43)

Selanjutnya Aristoteles dalam gagasan *City States* (negara kota) antara lain mengemukakan bahwa dalam struktur politik

negara-negara kota tidak dikenal adanya perbedaan tegas antara masyarakat (*society*) dengan negara. Negara adalah masyarakat, begitu pula sebaliknya, masyarakat adalah negara. Adapun negara hukum, menurut Aristoteles, timbul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota dan berpenduduk sedikit. Dalam polis ini segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah dimana seluruh warganya ikut serta dalam penyelenggaraan negara.

Menurut Aristoteles, negara adalah lembaga politik yang paling berdaulat. Meski demikian, kekuasaan negara tetap dibatasi. Tujuan dibentuknya negara adalah sama dengan tujuan manusia itu sendiri, yakni untuk mencapai kebahagiaan. Oleh karenanya, negara bertugas untuk mengusahakan kebahagiaan para warganya. Suatu negara dikatakan baik jika negara tersebut diperintah oleh hukum dan kedaulatan hukum. Pada tahap ini, menurut Aristoteles, bukanlah manusia sebagai pribadi-pribadi yang memerintah dan memimpin suatu negara melainkan hukum. Sedangkan baik buruknya hukum ditentukan oleh pikiran yang adil dan bersusila. Ini pula yang disampaikan Jimly Ashiddiqie, bahwa dalam doktrin negara hukum berlaku pemimpin yang sebenarnya bukanlah orang, melainkan hukum yang dilihat sebagai suatu sistem (Jimly Ashiddiqie, 2004: 99).

Memasuki abad ke-17, lahir pemikiran baru mengenai

negara oleh John Locke. Melalui tulisannya yang terkemuka *Two Treaties of Government*, Locke telah meletakkan prinsip-prinsip perlindungan Hak Asasi Manusia yang di masa sekarang menjadi ciri negara hukum. Locke berpendapat, pada suatu titik tertentu manusia membutuhkan proteksi. Maka kemudian, manusia bersepakat membuat perjanjian sosial. Dalam perjanjian sosial ini, individu sepakat menyerahkan sebagian hak alamiahnya kepada suatu lembaga kekuasaan tertinggi yaitu negara. Teori ini yang kemudian dikenal sebagai *government by the consent of the people* (Ahmad Suhelmi, 2001: 198-199).

Negara menurut Locke, harus menghargai dan menjunjung tinggi hak-hak individual. Kepentingan negara atas nama apapun dan untuk apapun, sama sekali tidak pernah dapat dibenarkan jika ditujukan untuk menghilangkan/merampas hak-hak individual. Hak-hak individu tidak dapat dirampas dan harus dihormati, karena telah menjadi bagian tidak terpisahkan dan melekat dalam martabat sebagai manusia.

Untuk mencegah munculnya absolutisme negara, perlu di buatkan suatu konstitusi. Konstitusi ini berisikan aturan-aturan dasar pembatasan kekuasaan dan jaminan perlindungan hak-hak asasi warga negara. Adapun untuk mencegah lahirnya negara totaliter, kekuasaan negara harus dibatasi. Kekuasaan negara tidak dapat tersentral pada satu tangan atau lembaga semata.

Sehingga perlu adanya pemisahan kekuasaan menjadi kekuasaan eksekutif yang menjalankan undang-undang dan di dalamnya termasuk kekuasaan mengadili dan kekuasaan legislatif yang merumuskan undang-undang dan peraturan-peraturan hukum fundamental negara lainnya, dan kekuasaan federatif yang berkaitan dengan masalah hubungan luar negeri, kekuasaan menentukan perang, perdamaian, liga, dan aliansi antar negara, dan transaksi-transaksi negara asing.

Ide mengenai negara hukum menurut para tokoh hukum sejalan dengan perkembangan pemikiran aliran individualisme menurut Montesquieu yang dikenal sebagai bapak trias politica, menyebutkan bahwa bentuk negara terbaik menurutnya adalah Republik. Dalam negara ini, rakyatlah pemegang kedaulatan tertinggi yang kemudian memberikan mandat serta legitimasi kepada orang-orang yang dipercaya untuk memerintah negara. Semua orang dalam negara ini, harus mementingkan kebajikan. Adapun kebajikan di sini adalah politik adanya semangat untuk menghormati hukum negara dan mengabdikan diri sepenuhnya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Hukum berada di atas siapapun. Setiap orang memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum (*equality before the law*).

Montesquieu menghendaki adanya pemisahan yang tegas antar ketiga cabang kekuasaan tersebut di atas, pemisahan tegas

ketiga kekuasaan tersebut merupakan prasyarat lahirnya kemandirian dan kebebasan yudikatif. Kemudian, independensi kekuasaan yudikatif inilah yang akan menjamin pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan individu tiap-tiap warga negara.

Sejalan, dengan yang diungkapkan oleh Soehino mengenai pemisahan kekuasaan tersebut maka masing-masing kekuasaan tersebut pelaksanaannya diserahkan kepada satu badan yang mandiri, satu sama lain tidak dapat saling mempengaruhi, yaitu :

"Kekuasaan legislatif pelaksanaannya diserahkan kepada Parlemen; Kekuasaan eksekutif pelaksanaannya diserahkan kepada Pemerintah; Kekuasaan yudikatif pelaksanaannya diserahkan kepada Hakim (Soehino, 1985: 24).

Penekanan mengenai pentingnya pemisahan kekuasaan dan urgensi kemandirian kekuasaan yudikatif disampaikan pula oleh Hans Kelsen. Kelsen mengungkapkan gagasan utama pemisahan kekuasaan adalah pada *the judicial review of legislation*. Kelsen membagi fungsi negara berdasarkan kekuasaan legislasi, administrasi (pemerintahan), dan peradilan. Sedangkan gagasan mengenai pengujian material atas peraturan perundang-undangan merupakan elemen penting dalam kehidupan demokrasi. Oleh itu fungsi cabang kekuasaan negara di atas merupakan pelayanan publik. Kelsen mengklaim perlu adanya pemisahan yang tegas sehingga menjadi jelas tugas dari masing-masing kekuasaan negara. Prinsip *wetmatig bestuur*

ditekankan oleh Kelsen agar penyelenggaraan kekuasaan negara didasarkan atas undang-undang. Dalam pemisahan antara ketiga cabang kekuasaan negara yang ada, tidak diperkenankan adanya salah satu kekuasaan lebih tinggi dari cabang kekuasaan lain.

## 2. Teori Pemisahan Kekuasaan

Berangkat dari semua pemikiran di atas, secara historis dapat dibedakan menjadi dua aliran utama dalam praktik negara hukum. Konsep *the rule of law* yang berkembang di Inggris dan negara-negara Anglo Saxon dan *rechtstaat* yang berkembang di Eropa Kontinental pada abad ke-19. Konsep *rechtstaat* bertumpu pada sistem *civil law* yang lahir dari suatu perjuangan melawan absolutisme (*machsstact*). Konsep *rechtstaat* bersifat revolusioner dan administratif Sedangkan *the rule of law* yang bertumpu pada sistem *common law* bersifat evolusioner.

Terhadap dua konsep utama di atas, kita kemudian mengenal Imanuel Kant, F.J. Stahl yang mengajukan elemen-elemen *rechtstaat* dan A.V. Dicey yang mengaggas unsur-unsur penting di dalam *the rule of law*. Kant berpendapat, negara hukum merupakan *Nachtwaker staat* atau *Vaehtwaeherstaat* (penjaga malam). Gagasan ini yang kemudian berkembang dan dipahami sebagai ajaran negara hukum liberal.

Soehino menyebutkan bahwa pemahaman negara hukum

Kant, merupakan pemahaman negara hukum dalam pengertian yang sempit atau klasik. Negara hanya menjaga keamanan dan ketentraman warga negara hanya dengan membuat, melembagakan, dan mengawasi pelaksanaan hukum (Soehino, 1985: 22).

F.J. Stahl menyebutkan unsur *rechstaat* mencakup: pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; negara didasarkan atas teori *trias politica* (pembagian kekuasaan); penyelenggaraan pemerintahan didasarkan atas undang-undang (*wetmatig bestuur*); dan ada peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Dalam perkembangannya, bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan undang-undang dianggap lamban sehingga diganti dengan pemerintahan yang berdasarkan atas hukum (*rechtmatig bestuur*). Dengan demikian, berkembang negara hukum formil menjadi negara hukum materil dengan ciri *rechtmatig bestuur*. Dari konsep terakhir inilah kemudian memunculkan varian lain dari *rechtstaat* yaitu *welvaarstaat* dan *verzorgingstaat* (M. Tahir Azhary, 2001: 90).

Untuk lebih detailnya ciri dari konsep *rechtstaat* adalah:

- a. Adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. Adanya pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan negara untuk menjamin perlindungan hak asasi manusia;
- c. Pemerintah berdasarkan peraturan; dan
- d. Adanya peradilan administrasi.

Sedangkan ciri-ciri dari *the rule of law* adalah:

- a. Adanya supremasi aturan-aturan hukum;
- b. Adanya kesamaan kedudukan di depan hukum; dan
- c. Adanya jaminan, perlindungan hak asasi manusia.

Ciri menonjol antar kedua konsep di atas adalah adanya peradilan administratif negara dalam konsep *rechtstaat*. Sedangkan dalam konsep *rule of law* adalah ditegakkannya hukum yang adil dan tepat. Karena semua orang mempunyai kedudukan sama di hadapan hukum, maka penyelesaian melalui *ordinary court* dianggap cukup untuk mengadili semua perkara termasuk perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah, disebutkan bahwasanya *rechtstaat* mengutamakan *wetmatigheid* yang kemudian menjadi *rechtmatigheid*, sedangkan *the rule of law* yang lebih mengutamakan *equality before the law*.

Ciri negara hukum dari konsep *rechtstaat* dan *the rule of law* yang disampaikan oleh Stahl dan Dicey, kemudian pada tahun 1965 diintegrasikan dalam sebuah pemahaman negara

hukum yang utuh oleh *International Commission of Jurists*, dirumuskan ciri-ciri yang terkandung dalam negara hukum dinamis yaitu :

- a. Perlindungan konstitusional;
- b. Adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
- c. Adanya pemilihan umum yang bebas;
- d. Adanya kebebasan menyatakan pendapat;
- e. Adanya kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
- f. Adanya pendidikan kewarganegaraan.

Pemisahan kekuasaan ini awalnya dikemukakan oleh John Locke pada tahun 1690 dan kemudian dikembangkan oleh Montesquieu pada pertengahan abad XVIII. Menurut Locke dalam karyanya *Two Treaties of Government*, kekuasaan negara dibedakan atas tiga macam : *legislative power* (membuat undang-undang), *executive power* (melaksanakan undang-undang) dan *federative power* (kekuasaan untuk melakukan hubungan diplomatik dengan negara asing). Sedikit berbeda dengan Locke, dalam bukunya *The Spirit of the Law* (1748), Montesquieu membedakan tiga macam kekuasaan : Legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dengan kekuasaan legislatif, penguasa atau *magistrat* mengeluarkan hukum sementara atau tetap, mengubah atau mencabut hukum yang dikeluarkan, dengan kekuasaan eksekutif, ia membuat damai atau perlindungan dan mempersiapkan untuk

invasi dan dengan kekuasaan yudikatif, ia menghukum penjahat atau memutuskan tentang pertikaian antara individu-individu (Sumali, 2001 : 41).

Pendapat Montesquieu diatas dipertegas oleh C.F. Strong (1960 : 235) yang menyatakan :

*"It appeared first in Montesquieu's Esprit des Lois, ... His conclusion was that "when the legislative and executive powers are united in the same person or body of persons there can be no liberty, because of the danger that the same monacrh or senate should enact tyrannical laws and execute them in a tyrannical manner"* (Montesquieu pertama kali mengemukakan dalam bukunya "*Esprit des Lois*"... dia berkesimpulan bahwa apabila kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang atau lembaga yang sama maka tidak akan ada kemerdekaan dan berbahaya karena sama halnya dengan monarki atau tirani).

Masalah yang sama oleh M. Oosterhagen (1993 : 7) menjelaskan *"in this respect, the founding fathers resorted to such writers as Locke and Montesquieu, who both had stated that separation of powers would provide a safeguard against abuse of power"* (dalam hal ini, para pendiri negara berusaha untuk mengutip pendapat penulis-penulis seperti Locke dan Montesquieu yang menyatakan bahwa pemisahan kekuasaan dapat memberikan perlindungan terhadap penyalahgunaan kekuasaan). Lebih lanjut M. Oosterhagen (1993 : 7) menyatakan *"the object of the separation of powers as advocated by Locke was the control and resricfion of power"* (tujuan dari pemisahan

kekuasaan yang diperkenalkan oleh Locke adalah sebagai pengawasan dan pembatasan kekuasaan).

Dalam perkembangannya ternyata di beberapa negara moderen sekarang ini jarang yang menerapkan teori pemisahan kekuasaan secara murni (materiil) karena selain tidak praktis, yang meniadakan sistem pengawasan atau keseimbangan antara cabang kekuasaan yang satu dan yang lain juga dapat menimbulkan kesewenang-wenangan didalam lingkungan masing-masing cabang kekuasaan tersebut.

Hans Kelsen : (1978 : 269) mengatakan :

*"It is not possible to define boundary lines separating these functions from each other since the distinction between creation and application of law underlying the dualism of legislative and executive power (in the broadest sense) - has only a relative character"* (tidak mungkin untuk menetapkan batas-batas yang memisahkan fungsi-fungsi tersebut satu sama lainnya, sejak adanya perbedaan antara pembentukan dan penetapan hukum yang didasarkan pada dualisme kekuasaan legislatif dan eksekutif (dalam arti luas) dan itu sifatnya relatif).

Dalam negara modern, kekuasaan berlandaskan otoritas yang bersumber pada tipe otoritas rasional (*formal legal*) yaitu hukum, sehingga masyarakat tunduk dan patuh pada pemerintah yang dibangunnya. Dalam konteks pencegahan terhadap penyalahgunaan kekuasaan, konstitusi memegang peranan yang sangat strategis. Hal ini tidak terlepas dari muatan konstitusi itu sendiri yang mengandung pembagian kekuasaan. Adapun materi muatan konstitusi seperti yang tercantum dalam semua konstitusi

atau undang-undang dasar yang ada di dunia dan yang bersifat pokok ialah :

- a. Jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara;
- b. Susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;
- c. Pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Pemahaman terhadap prinsip pembagian kekuasaan berangkat dari konsep yang dikembangkan oleh dua pemikir besar, yakni John Locke dan Montesquieu. Konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh dua pemikir besar ini dikenal dengan teori *Trias Politica*. Inti teori ini adalah bahwa agar tidak terjadi sewenang-wenang, kekuasaan negara perlu dipisahkan. Montesquieu membagi kekuasaan negara menjadi tiga bentuk : kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Gagasan ini sebenarnya bukan gagasan baru karena Rousseau maupun Locke telah membahasnya secara mendalam. Hanya dalam beberapa aspek terdapat perbedaan pemahaman dan penekanan mengenai ketiga lembaga kekuasaan itu diantara mereka. Menurut John Locke kekuasaan itu dibagi dalam tiga kekuasaan, yaitu:

- a. Kekuasaan legislatif ialah kekuasaan membuat peraturan dan perundang-undangan

- b. Kekuasaan eksekutif ialah kekuasaan melaksanakan undang-undang dan di dalamnya termasuk kekuasaan mengadili (Locke menyebut mengadili itu sebagai "*uitvoering*" yaitu dipandang sebagai termasuk pelaksanaan undang-undang).
- c. Kekuasaan federatif ialah kekuasaan yang meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain seperti membuat aliansi dan sebagainya (dewasa ini disebut hubungan luar negeri).

Sementara itu, Montesquieu dalam masalah pemisahan kekuasaan membedakannya ke dalam tiga bagian pula meskipun ada perbedaan dengan konsep yang disampaikan John Locke. Menurutnya kekuasaan itu dibagi dalam tiga bagian, yaitu :

- a. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang;
- b. Kekuasaan eksekutif adalah menyelenggarakan undang-undang (tetapi oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri);
- c. Kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang.

Dari dua pendapat ini ada perbedaan pemikiran antara John Locke dengan Montesquieu. John Locke memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif, Montesquieu memandang kekuasaan pengadilan (yudikatif) itu sebagai

kekuasaan yang berdiri sendiri. Hal ini disebabkan oleh karena dalam pekerjaannya sehari-hari sebagai seorang hakim, Montesquieu mengetahui bahwa kekuasaan eksekutif itu berlainan dengan kekuasaan pengadilan. Sebaliknya oleh Montesquieu kekuasaan hubungan luar negeri yang disebut John Locke sebagai kekuasaan federatif dimasukkan ke dalam kekuasaan eksekutif.

Kembali pada pendapat Montesquieu, tiga fungsi itu perlu dibagi atas tiga pemegang kekuasaan. Hal itu perlu untuk mencegah jangan sampai seorang atau satu badan atau jawatan menjadi terlalu kuat dan menghancurkan kebebasan masyarakat. Kekuasaan legislatif hendaknya dijalankan oleh parlemen yang terdiri dari dua badan, dewan perwakilan rakyat dan dewan kaum bangsawan. Kita menemukan kembali pembagian kekuasaan di Inggris antara *House of Commons (Lower House)* dan *House of Lords (Upper House)*. Para wakil rakyat tidak terikat oleh titipan tugas dan petunjuk. pemilih. Kekuasaan eksekutif dijalankan oleh Raja. Ia mempunyai hak veto terhadap legislatif. Ia yang harus melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang dan politik luar negeri. Kekuasaan yudikatif, mahkamah kehakiman, harus sama sekali tidak tergantung dan dalam pengambilan keputusan semata-mata terikat pada undang-undang untuk mencegah munculnya absolutisme negara, maka perlu dibuatkan

suatu konstitusi. Konstitusi ini berisikan aturan-aturan dasar pembatasan kekuasaan dan jaminan perlindungan hak-hak asasi warga negara. Adapun untuk mencegah lahirnya negara totaliter, kekuasaan negara harus dibatasi.

Ide mengenai negara hukum, sejalan dengan perkembangan aliran individualisme. Montesquieu yang dikenal sebagai bapak *trias politica*, menyebutkan bahwa bentuk negara terbaik menurutnya adalah Republik. Dalam negara ini, rakyatlah pemegang kedaulatan tertinggi yang kemudian memberikan mandat serta legitimasi kepada orang-orang yang dipercaya untuk memerintah negara. Semua orang dalam negara ini, harus mementingkan kebajikan. Adapun kebajikan di sini adalah politik adanya semangat untuk menghormati hukum negara dan mengabdikan diri sepenuhnya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Hukum berada di atas siapa pun. Setiap orang memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum (*equality before the law*).

Senada dengan John Locke, Montesquie kemudian mengusulkan agar kekuasaan tidak terkonsentrasi pada satu tangan semata, maka perlu ada pemisahan kekuasaan negara ke dalam tiga cabang kekuasaan, eksekutif, legislatif dan yudikatif. Kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan yang menjalankan undang-undang. Adapun undang-undang ini dibentuk dan

disahkan oleh kekuasaan legislatif, yang di dalam pelaksanaan kedua kekuasaan ini yudikatif berperan sebagai kekuasaan yang melakukan *judicial control*. Oleh Gabriel A. Almond, istilah legislatif, eksekutif, dan yudikatif digantikan dengan istilah *rule making function* untuk legislatif: *rule application function* untuk eksekutif, dan *rule adjudication function* untuk kekuasaan yudikatif (Miriam Budiardjo, 1908: 158).

Semangat pemisahan kekuasaan yang digagas, sebenarnya adalah sebagai salah satu upaya untuk melindungi hak-hak individual. Pemusatan kekuasaan pada satu tangan justru berpotensi kepada pelanggaran terhadap hak-hak individual.

### 3. Teori Pembagian Kekuasaan dan Otonomi Daerah

Mengenai konsep negara hukum di dunia, dapat dilihat dan dikategorikan bahwa dalam kepustakaan terdapat lima macam konsep negara hukum secara garis besarnya, yaitu :

- a. Negara hukum berdasarkan Al-quran dan Sunnah (Islam);
- b. Negara hukum berdasarkan konsep Eropa Kontinental yang dikenal sebagai *rechstaat*;
- c. Konsep *the rule of law* yang dipraktekan di negara-negara Anglo Saxon;

- d. Konsep negara hukum yang dikenal sebagai *socialist legality*; dan
- e. Konsep negara hukum Pancasila.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD Negara RI Tahun 1945) menentukan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Selanjutnya Pasal 1 ayat (2) menentukan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, Pasal 1 ayat (3) menentukan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik dan dalam pelaksanaan pemerintahannya didasarkan pada hukum.

Teori pemisahan kekuasaan sebagaimana dimaksudkan Montesquieu tidak dikenal dalam UUDNRI 1945 akan tetapi dituangkan dalam bentuk pembagian kekuasaan (*division of power*). Indonesia menganut *trias politica* dalam arti pembagian kekuasaan. Hal demikian terlihat, dalam pembagian bab dalam UUDNRI 1945, yaitu Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, dan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman.

Terhadap teori pemisahan kekuasaan di Indonesia, Jimly Ashiddiqie menjelaskan bahwa logika yang dibangun UUDNRI

1945 memang tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal, melainkan teori pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal (Jimly Ashiddiqie, 2004 : 217). Maksudnya adalah bahwa sistem kekuasaan atau kedaulatan rakyat yang dianut bangsa Indonesia pertama-tama diwujudkan secara penuh dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Dari Majelis inilah kemudian kekuasaan rakyat dibagi-bagikan ke dalam fungsi-fungsi lembaga Presiden (Pemerintah) dan lembaga DPR sebagai pengendali atau pengawasnya. Sedangkan fungsi legislatif dibagikan secara seimbang antara Presiden dan DPR.

Pada saat penyusunan UUDNRI 1945, para *founding fathers* bersepakat bahwa UUDNRI 1945 memang tidak didasarkan atas teori "*trias politica*" yang memisahkan secara tegas fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Pemisahan yang tegas antara eksekutif dan legislatif tidak dijadikan landasan berfikir dalam merumuskan fungsi MPR, DPR, dan Presiden. Khusus mengenai cabang kekuasaan yudikatif, memang ditentukan harus mandiri atau bebas dari pengaruh cabang kekuasaan lainnya, terutama pemerintah.

Pola pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan secara vertikal yang semula dianut dalam UUDNRI 1945 mengalami perubahan menjadi pemisahaan kekuasaan secara

horizontal. Kini kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Kekuasaan tidak lagi berpucuk pada MPR, sehingga keberadaan lembaga negara menjadi sejajar dan setara dengan hak, kewajiban, dan kewenangannya. Pada tahap ini, dalam format kekuasaan yang sejajar maka diperlukan suatu sistem atau mekanisme *checks and balances*.

Perubahan format kekuasaan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menjadikan agar kekuasaan yudikatif yang berpucuk pada MA dan MK, kini ditempatkan pada kedudukan yang sederajat dengan MPR yang terdiri atas DPR dan DPD. Prinsip kedaulatan rakyat yang semula dikembangkan MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, kini harus berkembang bersama-sama dengan kedaulatan hukum dalam hubungannya yang sederajat. Sebagaimana telah diuraikan di atas, maka pemisahan kekuasaan itu sendiri terkait erat dengan pemahaman *checks and balances*. Mekanisme saling imbang atau saling kontrol ini muncul oleh karena kesetaraan antar kekuasaan negara dalam hak, kewajiban, serta kewenangannya. Sama halnya dengan pemisahan kekuasaan, maka filosofi *checks and balances* lahir oleh karena negara berpotensi melakukan pelanggaran terhadap hak-hak individual. Sehingga prinsip ini

dijadikan sebagai salah satu upaya untuk mengatasi hal yang demikian.

Prinsip saling mengawasi antara alat-alat perlengkapan negara sebagaimana diuraikan di atas, sesungguhnya merupakan corak daripada sistem pemerintahan modern.

Dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Dalam penjelasan disebutkan : Menetapkan bentuk Negara Kesatuan dan Republik, mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat dimana dalam fakta hukumnya rakyatlah yang memegang tampuk kekuasaan paling tinggi dalam negara.

Negara Kesatuan atau dapat pula disebut Negara Unitaris adalah negara yang bersusunan tunggal, negara yang hanya terdiri dari satu negara, negara yang tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang berstatus negara. Dengan demikian dalam Negara Kesatuan ini hanya ada satu Pemerintah dan juga hanya mempunyai satu Undang-Undang Dasar.

Dalam perkembangannya Negara Kesatuan tersebut dapat menganut serta melaksanakan asas dekosentrasi, asas desentralisasi dan asas tugas pembantuan dalam menyenggarakan pemerintahan di daerahnya. Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pada

amandemen kedua tentang pemerintahan daerah dinyatakan dalam Pasal 18 sebagai berikut :

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah Provinsi daerah Kabupaten dan Kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota dipilih secara demokrasi.
- (5) Pemerintahan menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh UU ditentukan dengan urusan pemerintah pusat.
- (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturanperaturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.

Selanjutnya dalam Pasal 18 A.

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dan kabupaten/kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pada umumnya dapat dikatakan, bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah termasuk keputusan Kepala Daerah dan Perda, merupakan suatu kemutlakan dari

adanya Negara Kesatuan. Di dalam Negara Kesatuan kita tidak mengenal bagian yang lepas dari/atau sejajar dengan Negara tidak mungkin pula ada Negara di dalam Negara.

Fungsi yang fundamental mengenai penyelenggaraan pemerintahan di daerah ialah berupa kontrol terhadap penyelenggaraan-penyelenggaraan pemerintah di daerah maupun terhadap unsur-unsur pelaksanaannya adalah hasil yang telah dicapai. Untuk menerapkan pengkajian yang nyata terhadap penyelenggaraan-penyelenggaraan pemerintahan di daerah maupun pelaksanaannya memerlukan penilaian dimana hasil yang telah dicapai dapat dinilai dan bila perlu diambil langkah-langkah yang korekif. Bilamana semua fungsi dan kebijaksanaan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang telah ditentukan tidak menyimpang pelaksanaannya dari aturan yang telah ditetapkan maka kontrol atau pengawasan akan mudah dilakukan. Bagaimanapun juga berhubung dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah tentu berhadapan dengan berbagai masalah. Beberapa keliruan atau pemborosan dapat terjadi. Kalaupun tujuan pelaksanaan pemerintahan di daerah dapat tercapai dengan sukses maka pengawasan beralih bentuk menjadi pencari langkah-langkah yang dapat meningkatkan hasil guna dan daya guna (Sunindhia dan Ninik Widiyanti, 1987 : 44).

Dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan pada umumnya, haruslah diusahakan selalu adanya keserasian atau harmonisasi antara tindakan Pusat atau Negara dengan tindakan Daerah, agar dengan demikian kesatuan Negara dapat terpelihara.

a. Asas Desentralisasi

Penerapan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia adalah melalui pembentukan daerah-daerah otonom. Istilah otonom sendiri berasal dari dua kata bahasa Yunani, yaitu *autos* (sendiri) dan *nomos* (peraturan) atau undang-undang. Oleh karena itu, otonomi berarti peraturan itu sendiri, yang selanjutnya berkembang menjadi pemerintahan sendiri.

Dalam terminologi ilmu pemerintahan dan hukum administrasi negara, kata otonomi sering dihubungkan dengan otonomi daerah dan daerah otonom. Otonom diartikan sebagai pemerintahan sendiri sedangkan daerah otonom sendiri memiliki beberapa pengertian yaitu :

- 1) Kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus sederaah dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan pemerintahan sendiri.
- 2) Pendewasaan politik rakyat lokal dan proses mensejahterakan rakyat.

- 3) Adanya pemerintahan lebih atas memberikan atau menyerahkan sebagian rumah tangganya. kepada pemerintahan bawahannya. Sebaliknya pemerintahan bawahan yang menerima sebagian urusan tersebut telah mampu melaksanakan urusan tersebut.
- 4) Pemberian hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan (Dharma Setyawan, 2002, 81-82).

Tujuan otonomi daerah dapat dilihat dari berbagai aspek yaitu:

- 1) Dari aspek politik, pemberian otonomi daerah bertujuan untuk mengikutsertakan dan menyalurkan aspirasi masyarakat ke dalam program-program pembangunan baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung kebijakan nasional tentang demokratis.
- 2) Dari aspek manajemen pemerintahan, pemberian otonomi daerah bertujuan meningkatkan daya guna penyelenggaraan pemerintahan terutama dalam memberikan pelayanan dalam berbagai kebutuhan masyarakat.

- 3) Dari aspek kemasyarakatan, pemberian otonomi daerah bertujuan meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat untuk tidak perlu banyak bergantung kepada pemberian pusat dalam proses pertumbuhan daerahnya sehingga daerah memiliki daya saing yang kuat.
- 4) Dari aspek ekonomi pembangunan, pemberian otonomi daerah bertujuan menyukseskan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Bahwa menurut UU No. 32 Tahun 2004 pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam

undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah, dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya.

Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan rakyat yang merupakan bagian utama dan tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat, selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya,

artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Juga tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Di samping itu diberikan pula standar, arahan bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, evaluasi. Bersamaan dengan itu pemerintah wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisiensi dan efektif dengan peraturan perundang-undangan.

Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dari UU No. 32 Tahun 2004 pasal 20 ayat (2) dan (3) yaitu:

(2) Dalam menyelenggarakan pemerintahan digunakan asas desentralisasi, dekosentrasi dalam tugas pembantuan.

(3) Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Hubungan desentralisasi dan otonomi pada dasarnya adalah derajat kemandirian dari desentralisasi daerah-daerah otonom, yakni daerah yang mandiri, tingkat kemandirian diturunkan dari tingkat desentralisasi yang diselenggarakan, semakin tinggi derajat desentralisasi semakin tinggi daerah otonom. Desentralisasi bertujuan untuk memperlancar pemerintahan mengingat Negara Indonesia mempunyai wilayah yang luas serta masyarakat yang berbeda dari segi agama, budaya, ras atau suku serta aspek lainnya yang beda bentuk dan corak. Dengan demikian daerah-daerah diberi wewenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat.

Secara umum desentralisasi terbagi dua yaitu desentralisasi teritorial atau kewilayahan dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi kewilayahan berarti pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat kepada wilayah di dalam negara. Desentralisasi fungsional berarti pelimpahan wewenang kepada organisasi fungsional atau teknis yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat.

Prinsip otonomi daerah dan desentralisasi dalam hubungannya dengan kekuasaan (*gezag verhouding*) antara pemerintah pusat dan daerah merupakan salah satu cara untuk mengimplementasikan prinsip demokrasi. Artinya prinsip demokrasi itu harus diimplementasikan melalui pemerataan kekuasaan baik secara horizontal maupun secara vertikal. Pemencaran kekuasaan secara horizontal ke samping melahirkan lembaga-lembaga negara di tingkat pusat yang berkedudukan sejajar seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif yang diatur dengan mekanisme *check and balance*, sedangkan pemencaran secara vertikal melahirkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom yang memikul hak desentralisasi.

Desentralisasi adalah suatu koreksi terhadap struktur kekuasaan yang sentralistis pada zaman orde baru yang telah menciptakan sebuah kondisi dimana aspirasi rakyat diabaikan dan harus diakui bahwa politik yang sentralis telah membawa pada kondisi yang anti demokrasi. Desentralisasi akan memperbaiki kemampuan kompetisi pemerintah karena dengan desentralisasi pemerintah daerah akan berusaha untuk melayani dan mengakomodasi kebutuhan dan keinginan masyarakat.

Sejalan dengan desentralisasi maka tugas-tugas

pemerintah kini lebih memungkinkan dilaksanakan oleh daerah dengan asumsi bahwa kesejahteraan rakyat akan lebih dapat diwujudkan, mengingat lebih dekatnya pemerintah daerah kepada masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut maka dapat disimpulkan bahwa desentralisasi merupakan sistem pemerintahan dimana urusan-urusan pemerintah pusat diserahkan penyelenggaraannya kepada satuan-satuan organisasi pemerintah di daerah-daerah yang disebut pemerintahan daerah otonomi, yaitu daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Otonomi daerah terwujud melalui pengalokasian dan pendistribusian serta pendelegasian wewenang dan tanggung jawab serta hasil yang diharapkan dari otonomi adalah pemberian pelayanan publik yang lebih memuaskan, pengakomodasian partisipasi masyarakat pengurangan beban pemerintah pusat, penumbuhan kemandirian dan kedewasaan daerah, serta penyusunan program yang lebih sesuai dengan kebutuhan daerah.

Dengan dilaksanakannya desentralisasi dalam bentuk otonomi otonomi mengakibatkan beberapa kemungkinan yang diantaranya adalah :

1) Efisiensi efektifitas penyelenggaraan pemerintahan.

Organisasi negara merupakan sebuah entitas yang sangat kompleks, pemerintah negara mengelola berbagai dimensi kehidupan seperti misalnya bidang sosial, kesejahteraan masyarakat, ekonomi, keuangan, politik, integrasi sosial, pertahanan, keamanan dalam negeri dan lain-lain.

2) Pendidikan politik

Banyak kalangan ilmu politik berargumentasi bahwa pemerintah daerah merupakan kancah pelatihan (*training ground*) dan pengembangan demokrasi dalam sebuah negara.

3) Pemerintahan daerah sebagai persiapan untuk karier politik lanjutan terutama karier di bidang politik dan pemerintahan di tingkat nasional.

4) Stabilitas politik.

Karena stabilitas politik nasional mestinya berawal dari stabilitas politik pada tingkat lokal.

5) Kesetaraan politik (*political equality*)

Dengan dibentuknya pemerintahan daerah maka kesetaraan politik diantara berbagai komponen masyarakat akan terwujud.

Untuk dapat mengetahui apakah pelaksanaan pelimpahan wewenang tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan yang seharusnya oleh pemerintahan daerah disinilah pentingnya peranan pengawasan sebagaimana dikemukakan oleh Sujamto :

"Kalau kita benar-benar menghayati bahwa negara kita ini adalah satu system organisasi atau satu total system dimana pemerintah daerah adalah salah satu sub sistemnya, maka tentulah harus ditunjuk atau ditugaskan satu aparat saja di tingkat pemerintahan pusat untuk melakukan pengawasan atas jalannya pemerintah daerah". (Sujamto 1990 : 48)

Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah tidak terlepas dari partisipasi aktif dan anggota masyarakat daerah tersebut. Masyarakat daerah sebagai satu kesatuan yang integral dari pemerintah daerah sangat penting dalam sistem pemerintahan daerah karena secara prinsip penyelenggaraan otonomi daerah ditujukan untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera di daerah tersebut.

Partisipasi masyarakat dapat meliputi :

- 1) Partisipasi dalam proses pembuatan keputusan;
- 2) Partisipasi dalam melelaksanaan;
- 3) Partisipasi dalam pemanfaatan hasil;
- 4) Partisipasi dalam evaluasi

Dengan demikian dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan/negara selain menugaskan kepada daerah

dengan tugas-tugas tertentu disertai pembiayaan Sarana dan prasarana juga partisipasi aktif dari masyarakat.

Disinilah pentingnya peranan pengawasan sebuah lembaga pengawasan seperti Badan Pengawas Daerah/kota agar segala tugas dan wewenang yang telah didelegasikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tersebut benar-benar dilaksanakan untuk dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*) secara optimal.

b. Asas Dekonsentrasi

Mengenai pengertian Dekonsentrasi diatur dalam Pasal 1 angka 8 UU No. 32 Tahun 2004 : adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintahan dan/atau perangkat pusat di daerah.

Apabila dicermati secara mendalam maka dalam asas dekonsentrasi terdapat beberapa hal yaitu :

- 1) Bentuk pemencaran adalah pelimpahan.
- 2) Pemencaran terdapat kepada pejabat sendiri (perorangan).
- 3) Yang dipencarkan (bukan urusan pemerintahan) tetapi wewenang untuk melaksana sesuatu.
- 4) Yang dilimpahkan tidak menjadi urusan rumah tangga sendiri.

Keuntungan dengan adanya asas dekonsentrasi dari segi penyelenggaraan pemerintahan secara kesesluruhan adalah sebagai berikut :

- 1) Secara politis, eksistensi dekonsentrasi akan dapat mengurangi keluhan-keluhan daerah, protes-protes daerah terhadap kebijaksanaan pusat. Aparat-aparat dekonsentrasi dapat dipergunakan untuk mengontrol daerah-daerah melalui kewenangan administratif terhadap anggaran daerah, persetujuan-persetujuan terhadap Peraturan Daerah terutama manakalah terjadi konflik antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.
- 2) Secara ekonomis, aparat dekosentrasi dapat membantu pemerintah dalam merumuskan perencanaan dan pelaksanaan melalui aliran informasi yang intensif disampaikan dari daerah ke pusat. Mereka juga dapat melindungi rakyat daerah dari eksploitasi ekonomi yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memanfaatkan ketidak acuhan masyarakat akan ketidak mampuan menyesuaikan diri dengan kondisi ekonomi modern.
- 3) Dekonsentrasi memungkinkan terjadinya kontak secara langsung antara Pemerintahan dengan yang diperintahan rakyat (Tjahya Supriatna 1993 : 27)

- c. Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang baik dalam rangka Otonomi Daerah dan mewujudkan aparatur yang bersih dan berwibawa

Pada mulanya, istilah *good government* adalah istilah ilmu politik yang diperkenalkan dalam menggambarkan suatu masyarakat yang demokratis. Istilah *good government* yang kita kenal sekarang sebenarnya telah diaplikasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan jauh sebelumnya. Terutama kalau kita mengkaji asas-asas umum *good government* (penyelenggaraan pemerintahan yang baik). Arti sifat yang baik didalam konteks penyelenggaraan pemerintahan mengandung arti kepatutan dan kelayakan yang dalam istilah asing disebut *beehoorlijk* seperti *beehoorhik bestuur*.

Penilaian baik dan tidaknya adalah penilaian etika oleh karena itu asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, patut dalam seluruh ilmu pengetahuan yang jadi bagian dari etika pemerintahan. Rincian dari asas-asas termaksud berkembang dari waktu ke waktu. Sampai dengan tahun 1952 di Nederland terdapat literatur yang membahas hal itu dalam *Hand en leerboek der bestuurswetenschappen* karya G. A. Van Poelje yang memuat pendapat Wiarda, bahwa ada lima asas pemerintahan yang baik, patut atau layak yaitu :

- 1) *Fair play.*
- 2) Kecermatan (*zorgvuldigheid*).
- 3) Kemurnian arah tujuan (*zuiverheid van oogmerk*).
- 4) Keseimbangan (*evenwichtigheid*)
- 5) Kepastian hukum (*rechtszekerheid*)

Dalam Pasal 20 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri dari :

- 1) asas kepastian hukum
- 2) asas tertib penyelenggara negara
- 3) asas kepentingan umum
- 4) asas keterbukan
- 5) asas proporsionalitas
- 6) asas profesionalitas
- 7) asas akuntabililas
- 8) asas efisien dan
- 9) asas efektifitas.

Pada akhir tahun 1978 asas itu dikembangkan lebih rinci oleh Crincele Roy dan Koentjoro Poerbopranoto menjadi sebagai berikut:

- 1) Asas Kepastian hukum (*principle of legal security*)
- 2) Asas Keseimbangan (*principle of proportionality*)
- 3) Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*)

- 4) Asas Motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintahan (*principle of Motivation*)
- 5) Asas Tidak menyalahgunakan kewenangan (*principle of non misuse of competence*).
- 6) Asas Kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle equality*).
- 7) Asas Permainan yang layak (*principle of fair play*).
- 8) Asas Keadilan dan kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*).
- 9) Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*).
- 10) Asas Memaksakan akibat-akibat keputusan yang bebal (*principle of undoing the consequences of an null decision*).
- 11) Asas Perlindungan terhadap pandangan hidup pribadi (*principle of protecting the personal way of live*).
- 12) Asas Kebijaksanaan (*principle of sopienlly*).
- 13) Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Asas-asas di atas oleh De Haan, Durpsteen dan Fernhout (1986) dikelompokkan dalam kelompok yang bersifat formal dan bersifat material. Yang bersifat formal ialah yang berkenaan dengan cara-cara pengambilan keputusan, ini

meliputi asas kecermatan, *fair play* dan pemberian motivasi. Yang termasuk kelompok material atau substansial adalah kepastian hukum, asas persamaan, asas larangan kesewenang-wenangan, larangan penyalahgunaan kewenangan. Asas kecermatan juga dimasukkan lagi dalam kelompok ini yaitu yang mengenai isi dari keputusan.

Ada beberapa asas seperti diungkapkan di atas yang penting diketahui dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (patut) :

- 1) Asas persamaan berarti bahwa hal-hal yang sama harus diperlakukan sama, di samping sebagai salah satu asas hukum yang paling mendasar dan berakar pada kesadaran hukum, asas ini merupakan suatu asas yang hidup dengan kuat dalam lingkungan administrasi. Berfungsinya prosedur yang benar adalah lanjutan dari asas persamaan
- 2) Asas kepercayaan termasuk ke dalam asas-asas hukum yang paling mendasar dalam hukum publik dan hukum perdata. Di dalam hukum pemerintahan dianut sebagai asas bahwa harapan-harapan yang ditimbulkan sedapat mungkin harus dipenuhi. Asas ini terutama penting sebagai dasar bagi arti yuridis dari janji-janji, keterangan--keterangan, aturan-aturan kebijaksanaan dan bentuk-

bentuk rencana (yang tidak diatur dengan perundang-undangan).

- 3) Asas kepastian hukum, memiliki dua aspek yang satu lebih bersifat hukum material yang lain masih bersifat formal. Aspek hukum material terkait pada asas kepercayaan. Dalam banyak keadaan asas kepastian hukum menghalangi badan pemerintahan yang menarik kembali suatu keputusan atau mengubahnya agar tidak merugikan yang berkepentingan.

Dalam praktek dapat dipakai patokan bahwa suatu izin, persetujuan, pembayaran atau subsidi yang telah diberikan tidak dapat ditarik kembali kecuali dengan benar-benar memperhatikan hal-hal di bawah ini:

- 1) Asas kepastian hukum tidak menghalangi penarikan atau perubahan suatu keputusan, bila sesudah sekian waktu dipaksa oleh perubahan keadaan atau pendapat.
- 2) Penarikan kembali atau perubahan juga dimungkinkan bila keputusan yang menguntungkan didasarkan pada kekeliruan, asal saja kekeliruan itu dapat diketahui oleh yang berkepentingan.
- 3) Penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan bila yang berkepentingan memberikan keterangan yang tidak benar atau tidak lengkap telah ikut menyebabkan

terjadinya keputusan yang keliru.

- 4) Penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan bila syarat-syarat atau ketentuan-ketentuan yang dikaitkan pada suatu keputusan yang menguntungkan tidak ditaati.
- 5) Asas kecermatan mengandung arti bahwa suatu ketetapan harus dipersiapkan dan diambil dengan cermat dan mensyaratkan agar badan pemerintahan sebelum mengambil suatu ketetapan seyogianya meneliti semua fakta yang relevan dan memasukkan pula semua kepentingan yang relevan kedalam pertimbangannya.
- 6) Asas pemberian alasan berarti bahwa suatu ketetapan harus dapat didukung oleh alasan-alasan yang dijadikan dasarnya. Dapat dibedakan menjadi tiga sub varian :
  - a) Syarat bahwa suatu ketetapan harus diberi alasan.
  - b) Ketetapan harus memiliki dasar fakta yang teguh.
  - c) Pemberian alasan harus cukup dapat mendukung.
- 7) Larangan *detournement de pouvoir*. Sebagai asas umum pemerintahan yang baik dipandang pula aturan bahwa suatu wewenang tidak boleh digunakan untuk tujuan lain selain untuk mana ia diberikan. Aturan ini sebenarnya tidak memerlukan penjelasan lagi.

Asas lainnya yang muncul dan berkembang di permukaan adalah asas keterbukaan, Philipus M. Hadjon, Ten Berge dan Syahrhan Basah mengungkapkan bahan perbandingan dengan yang berlaku di Nederland berdasarkan pada *Grondwet* 1983 yang mewajibkan berlakunya asas keterbukaan. Asas ini dipandang sebagai konsekuensi logis dari penyelenggaraan pemerintahan negara yang berdasarkan hukum.

## **B. TINJUAN KHUSUS**

### **1. Teori Pengawasan**

Terry (1986 : 395) mengatakan bahwa "Pengawasan berarti mendeterminasi apa yang dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana-rencana". Jadi pengawasan dapat dianggap sebagai aktivitas untuk menemukan dan mengoreksi penyimpangan-penyimpangan dari hasil yang dicapai atas aktivitas-aktivitas yang direncanakan. Jika pekerjaan tidak sesuai dengan yang semestinya yaitu standar berlaku, maka pekerjaan tersebut dikatakan menyimpang atau terjadi penyimpangan (deviasi) misalnya penyimpangan dari rencana, penyimpangan dari kebijaksanaan pimpinan dan sebagainya.

Suatu penyimpangan tidak selalu mempunyai akibat negatif, hal ini dapat terjadi karena terpaksa dilakukan demi mempertahankan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Penyimpangan demikian dapat terjadi apabila keadaan yang dihadapi di lapangan pada kenyataannya tidak sesuai dengan perkiraan yang digunakan waktu menyusun rencana atau kebijaksanaan yang ditentukan oleh pimpinan tidak cocok lagi dengan kondisi nyata di lapangan atau dapat juga penyimpangan terjadi karena suatu keadaan memaksa (*force majeure*) yang dihadapi di lapangan. Dalam hal ini secara formal terjadi penyimpangan tetapi secara materiil penyimpangan itu mungkin dapat dibenarkan/dipertanggungjawabkan. Sebaliknya ada pula penyimpangan yang sejak semula bersifat negatif, yaitu penyimpangan yang sengaja dilakukan dengan maksud untuk secara langsung atau tidak langsung memperoleh suatu manfaat atau keuntungan diri pribadi, orang lain atau kelompok tertentu atas beban/kerugian pihak lain termasuk negara.

Fungsi pengawasan merupakan fungsi manajemen yang penting yaitu untuk menunjang kelancaran pelaksanaan program pembangunan nasional, dengan pelaksanaan pengawasan yang efektif akan terwujud tujuan yang dikehendaki. Peranan pengawasan di dalam pelaksanaan pembangunan adalah untuk mendeteksi secara dini terhadap berbagai penyimpangan yang

mungkin terjadi.

Di Indonesia mempunyai lembaga pengawasan antara lain:

- a. Lembaga Pengawasan Administratif dibedakan menjadi :
  - 1) Pengawasan Melekat (Waskat) yaitu pengawasan yang dilakukan oleh setiap pimpinan terhadap bawahan dalam satuan kerja yang dipimpinnya.
  - 2) Pengawasan Fungsional (Wasnal) yaitu pengawasan yang dilakukan oleh Aparat tugas pokoknya melakukan pengawasan. Pengawasan fungsional dapat dibedakan :
    - 3) Pengawasan intern.
    - 4) Pengawasan ekstern misalnya BPKP, Bawasda.
- b. Lembaga Pengawasan Politis, misalnya DPR, MPR, DPRD.  
Sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah, mengemban fungsi pembuatan undang-undang (*legislasi*), penyusunan anggaran (*budget*) dan fungsi pengawasan (*control*).
- c. Lembaga Pengawasan Ombudsman  
Menurut Pasal 2 Keputusan Presiden RI No. 44 Tahun 2000 :  
Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh

aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

d. Lembaga Pengawasan Yudikatif.

Berdasar Pasal 10 ayat (4) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 (UU tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman) yang menyatakan bahwa Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi atas perbuatan Pengadilan yang lain menurut ketentuan yang ditetapkan dengan undang-undang.

Jelasnya fungsi pengawasan perlu dilakukan dan harus terdapat pada setiap tingkat manajemen pekerjaan. Sebagai salah satu fungsi dasar manajemen, pengawasan tidak dapat dihilangkan dalam setiap sistem organisasi. Dalam organisasi yang berskala kecil biasanya fungsi pengawasan itu dijalankan sendiri oleh pimpinan organisasi tersebut. Untuk sebuah organisasi yang berskala besar seperti negara, maka sistem pengawasan dilaksanakan oleh aparatur pemerintah yang disertai tugas pengawasan seperti Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dibentuk berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 15 tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan, kemudian struktur organisasi Inspektorat Wilayah Provinsi dilaksanakan berdasar Kepmendagri Nomor 110 Tahun 1992 dan Inspektorat Wilayah

Kabupaten dan Kota dilaksanakan berdasar Kepmendagri Nomor 111 Tahun 1992 yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah termasuk di dalamnya tentang lembaga pengawasan daerah kota dan kabupaten.

Dalam era reformasi ini, untuk memantapkan tugas-tugas pembinaan dan pengawasan ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001, yang pada Pasal 3 dinyatakan bahwa "pembinaan adalah meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi".

Selanjutnya pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kemudian dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pengawasan dilakukan :

- a. Secara represif terhadap kebijakan Pemerintah Daerah baik berupa Peraturan Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah serta Keputusan DPRD maupun Keputusan Pimpinan DPRD.
- b. Secara fungsional terhadap pelaksanaan kebijakan Pemerintah daerah.

Dalam bagian penjelasan PP Nomor 20 Tahun 2001 tersebut dimaksudkan untuk mencapai beberapa tujuan :

- a. Menjamin tingkat kinerja tertentu
- b. Menjamin susunan administrasi yang terbaik dalam operasi unit-unit Pemerintah Daerah baik secara internal maupun dalam hubungannya dengan lembaga-lembaga lain.
- c. Untuk melindungi warga masyarakat dari penyalahgunaan kekuasaan.
- d. Untuk memperoleh perpaduan yang maksimum dalam pengelolaan Pembangunan Daerah dan Nasional.
- e. Untuk mencapai integritas Nasional
- f. Pembinaan dan pengawasan tetap dijaga agar tidak membatasi inisiatif dan tanggung jawab daerah, hal ini juga merupakan upaya menyelamatkan nilai efisiensi dan demokrasi.

Tidak jauh berbeda sebagaimana dalam lampiran Inpres Nomor 15 Tahun 1993 yang menyatakan ada 4 jenis pengawasan yaitu :

- a. Pengawasan melekat adalah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus menerus dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya secara preventif atau represif dan efektif serta efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- b. Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik intern pemerintah maupun ekstern pemerintah yang dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintah dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan.
- c. Pengawasan legislatif disebut pula pengawasan politik adalah pengawasan yang dilaksanakan oleh lembaga perwakilan rakyat (DPR) terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Pelaksanaan pengawasan legislatif dilakukan oleh DPR RI, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.
- d. Pengawasan masyarakat dilakukan oleh warga masyarakat yang disampaikan secara lisan atau tertulis kepada aparatur pemerintah yang bersangkutan berupa pemikiran, saran, gagasan atau bahkan keluhan/pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan baik secara langsung maupun melalui media masa.

Dari segi sifatnya maka pengawasan dapat dibedakan menjadi :

- a. Pengawasan yang bersifat preventif adalah pengawasan yang menekankan pada pencegahan jangan ada kesalahan di kemudian hari.
- b. Pengawasan yang bersifat represif adalah memperbaiki

kesalahan yang telah terjadi, sehingga di kemudian hari jangan sampai terulang lagi.

Di dalam Keputusan Presiden No. 15 Tahun 1983 pada Pasal 3 ayat (2) ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan melekat adalah pengawasan yang dilakukan :

- a. Melalui penggarisan struktur organisasi yang jelas dengan pembagian tugas dan fungsi beserta uraiannya yang jelas pula.
- b. Melalui perincian kebijaksanaan pelaksanaan yang dituangkan secara tertulis yang dapat menjadi pegangan dalam pelaksanaannya oleh bawahan yang menerima pelimpahan wewenang dari atasan.
- c. Melalui perencanaan kerja yang menggambarkan kegiatan yang harus dilaksanakan, bentuk kerja antar kegiatan tersebut dan hubungan antar berbagai kegiatan beserta sasaran yang harus dicapai.
- d. Melalui prosedur kerja yang merupakan petunjuk pelaksanaan yang jelas dari atasan kepada bawahan.

Adanya pengawasan melekat yang dilakukan atasan langsung kepada bawahan tidaklah berarti mengganggu pelaksanaan tugas pemeriksaan dari aparat pengawasan, juga tidak menjadi tumpang tindih dalam pemeriksaan. Rasa kekhawatiran kemungkinan akan timbul masalah di atas dapat

dicegah karena sasaran maupun ruang lingkup pemeriksaan dan masing-masing aparat pengawasan fungsional dan atasan langsung saling berbeda. Dari segi hubungan maka pengawasan dapat berbentuk :

- a. Pengawasan intern yakni jika pengawas dan yang diawasi mempunyai hirarkis atau masih dalam hubungan pekerjaan (dalam kelompok eksekutif sendiri).
- b. Pengawasan ekstern terjadi jika pengawas dan yang diawasi tidak mempunyai hubungan hirarkis atau berada di luar eksekutif.

Dengan demikian semua bidang dan semua kegiatan dalam penyelenggaraan pemerintahan baik rutin maupun pembangunan perlu diawasi untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna yang setinggi-tingginya serta untuk kesalahan-kesalahan dan penyimpangan-penyimpangan. Standar pengawasan menurut Emil Salim dinyatakan bahwa "Usaha pengawasan pembangunan pada dasarnya mengecek sampai seberapa jauh pelaksanaan pembangunan sesuai dengan rencana dan kebijaksanaan pembangunan".

Pengecekan ini untuk menjawab 3 pertanyaan :

- a. Apakah pembangunan dilaksanakan sesuai dengan seperti yang direncanakan.

- b. Apakah sumber pembiayaan dipakai dengan tingkat korupsi dan kelainan yang minimal
- c. Apakah pembangunan dilaksanakan sesuai dengan fungsi seperti yang direncanakan.

Dengan kata lain apakah ketentuan perundang-undangan dan target waktu pencapaian dapat dilaksanakan sesuai dengan yang direncanakan karena seorang pimpinan suatu organisasi tidak mungkin dapat mengendalikan suatu kegiatan tanpa mengawasi

## **2. Norma Pengawasan**

Norma adalah sebagai ukuran (untuk menentukan sesuatu). Di bidang pengawasan kata norma banyak dipakai dalam kaitan istilah norma pemeriksaan misalnya Norma Pemeriksaan Aparat Pengawasan Fungsional Pemerintah (APFP) yang ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang berlaku untuk semua APFP.

Pengertian norma pemeriksaan antara lain dijelaskan dalam Norma Pemeriksaan Aparat Pengawasan Fungsional Pemerintah sebagai berikut :

Norma Pemeriksaan adalah patokan, kaidah atau ukuran yang ditetapkan oleh pihak berwenang yang harus diikuti dalam rangka melaksanakan fungsi pemeriksaan agar dicapai mutu pelaksanaan pemeriksaan dan mutu laporan pemeriksaan yang dikehendaki (BPKP, 1985 : 1)

Norma umum pengawasan seperti diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 116 tahun 1981 tentang Pedoman Pengawasan Umum di lingkungan Departemen Dalam Negeri sebagai berikut :

- a. Pengawasan tidak mencari-cari kesalahan, yaitu tidak mengutamakan mencari siapa yang salah tetapi apabila ditemukan kesalahan, penyimpangan dan hambatan, supaya dilaporkan sebab-sebab dan bagaimana terjadinya serta menemukan cara bagaimana memperbaikinya.
- b. Pengawasan merupakan proses yang berlanjut, yaitu dilaksanakan terus-menerus, hingga dapat diperoleh hasil pengawasan yang berkesinambungan.
- c. Pengawasan harus menjamin adanya kemungkinan pengambilan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan, untuk mencegah berlanjutnya kesalahan dan/atau penyimpangan.
- d. Pengawasan bersifat untuk memperbaiki, mengurangi atau meniadakan penyimpangan disamping menjadi pendorong dan perangsang untuk menerbitkan, menyempurnakan kondisi obyek pengawasan.

#### 1) Fungsi Pengawasan

Dalam Kamus Bahasa Indonesia disimpulkan oleh Poerwadarminta; Pengawasan adalah suatu bentuk pemeriksaan

atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak di bawahnya.

Ini adalah merupakan salah satu fungsi dasar manajemen yang merupakan fungsi serta tugas setiap pimpinan pada suatu organisasi yang ingin tujuan organisasinya dapat tercapai dengan baik. Sebagaimana dinyatakan oleh Sujamto (1994 : 53) bahwa:

"Pengawasan dalam arti sempit adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan suatu pekerjaan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak".

Dengan demikian dapatlah dikemukakan pengertian tentang pengawasan yaitu suatu upaya agar apa yang telah direncanakan sebelumnya diwujudkan dalam waktu yang telah ditentukan serta untuk mengetahui kelemahan-kelemahan dan kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaan tadi sehingga berdasarkan pengamatan-pengamatan tersebut dapat diambil suatu tindakan untuk memperbaikinya demi tercapainya wujud semula sehingga seorang pimpinan organisasi atau lembaga pemerintahan harus mampu mengendalikan organisasinya demi tercapainya tujuan organisasi tersebut.

Tanpa kepemimpinan yang baik organisasi terpaksa memilih satu diantara dua kemungkinan ini : *either stuck or retarded* (mandek atau terbelakang/mundur) ibaratnya orang, jika sebuah organisasi mandek maka ia akan menjadi sosok yang lamban kehubungan daya adaptasi, langka akan ide-ide segar

yang mencerahkan serta tidak tanggap akan tuntutan lingkungan, lebih buruk lagi bila organisasi ini melemah (mengalami retardasi) maka keberadaannya tidak lagi memiliki arti. Dengan kata lain ada atau tidak ada. organisasi tersebut, tidak akan menimbulkan pengaruh apapun pada lingkungannya, baik internal maupun eksternal.

Seorang pimpinan selain harus mampu membuat suatu rencana yang matang, melaksanakannya pada saat yang tepat juga harus mampu melakukan kontrol atas pelaksanaan pekerjaan tersebut. Adalah tugas kita semua yang menghendaki demokratisasi untuk bergandengan tangan dalam memperkuat rakyat, sehingga rakyat dapat menjadi kekuatan yang efektif untuk mengontrol jalannya otonomi daerah.

Sedangkan Organisasi pemerintahan itu sendiri merupakan kumpulan orang-orang yang bekerja bersama-sama untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dengan dibentuknya lembaga atau organisasi tersebut. Oleh karenanya orang-orang yang melaksanakan fungsi dan tugas dalam organisasi tersebut harus diawasi agar apa yang dilakukan tidak menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan demi tercapainya tujuan organisasi itu.

Apabila perencanaan, pengorganisasian dan pelaksanaan pekerjaan telah dilakukan dengan baik dan sempurna, maka tugas

pengawasan akan menjadi ringan. Akan tetapi sifat manusia cenderung untuk berbuat salah dan khilaf, oleh karenanya diperlukan pengawasan atau pengendalian dalam setiap organisasi apapun apalagi organisasi kekuasaan yang terkait dengan rakyat banyak.

Otonomi daerah sangatlah diperlukan demi efisiensi pemerintahan dan otonomi daerah hanya akan terwujud melalui pengalokasian dan pendistribusian kekuasaan serta pendelegasian wewenang dan tanggung jawab. Hasil yang diharapkan dari otonomi daerah adalah pemberian pelayanan kepada publik yang lebih memuaskan, pengakomodasian partisipasi masyarakat pengurangan beban pemerintahan pusat penumbuhan kemandirian dan kedewasaan daerah serta penyusunan program yang lebih sesuai dengan kebutuhan daerah. Era otonomi sekarang ini, untuk membuat rencana program pembangunan maupun anggaran sudah saatnya rakyat dilibatkan secara aktif agar setiap program yang dibuat bisa menyentuh kebutuhan riil masyarakat.

Dengan pembagian tugas yang jelas antara pemerintah pusat dan daerah akan semakin jelas pula siapa yang bertanggungjawab atas keberhasilan atau kegagalan suatu program dan kebijakan yang diterapkannya. Hal ini penting artinya dalam membangun pemerintahan yang efektif. Pengaturan serta

pengelolaan kehidupan sosial politik dan ekonomi dalam pelaksanaan pembangunan sehari-hari sewajarnya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Dalam hal ini Muchsan (2000 : 36) menyatakan bahwa pengawasan adalah tindakan koreksif terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana. Hal ini perlu dilaksanakan untuk mengevaluasi kerja dan menerapkan sanksi-sanksi terhadap mereka yang melakukan penyimpangan. Oleh karenanya pengawasan seharusnya dilaksanakan pada saat suatu kegiatan sedang dikerjakan dan tidak menanti seluruh pekerjaan selesai dilaksanakan. Dengan dilaksanakannya pengawasan pada saat suatu pekerjaan sedang berlangsung, bila terdapat penyimpangan bisa segera ditindak lanjuti. Akan tetapi apabila pemeriksaan hanya dilakukan pada saat suatu pekerjaan sudah selesai dilaksanakan, maka kerugian yang lebih besar yang akan dialami oleh pemerintah, karena pengawasan tersebut hisa dianggap terlambat dan hal ini disebabkan karena pemerintah terlalu percaya bahwa pekerjaan selalu dilaksanakan dengan baik sesuai dengan petunjuk pelaksana (juklak) dan petunjuk teknis (juknis).

Selanjutnya Muchsan (2003 : 39) mengemukakan bahwa :  
Pengawasan dapat dibedakan dalam 2 jenis yakni (1) Pengawasan Administratif, yang berbentuk pengawasan melekat dan pengawasan fungsional dan (2) Pengawasan oleh Kekuasaan

Kehakiman baik secara keperdataan maupun secara administratif. Supaya pelaksanaan pengawasan dapat dijadikan sebagai suatu alat (instrumen) yang efektif maka perlu memperhatikan kriteria-kriteria sebagai berikut :

- a. Apa yang akan diawasi (obyek yang perlu diawasi).
- b. Mengapa perlu diadakan pengawasan.
- c. Dimana dan bilamana diadakan pengawasan dan oleh siapa pengawasan tersebut harus dilakukan.
- d. Bagaimana pengawasan tersebut dapat dilakukan.
- e. Pengawasan tersebut harus bersifat rasional, fleksibel terus-menerus dan pragmatis.

### **C. Kerangka Pikir**

Dari hasil rumusan yang ada maka ditentukan variabel-variabel yang terdiri dari variabel independen dan yaitu variabel bebas unsur yang dianggap dapat menentukan variabel lainnya dan variabel dependen yaitu variabel terikat atau hal / unsur yang menjadi sasaran atau tujuan :



#### **D. Definisi Operasional**

Definisi operasional terhadap variabel yang dimaksud adalah untuk memberikan arti dan makna dari Masing-masing variabel dari inti pembahasan dalam penelitian ini. Adapun definisi operasionalnya adalah sebagai berikut :

1. Pelaksanaan adalah proses, cara, perbuatan melaksanakan (rancangan, keputusan dan sebagainya).
2. Fungsi pengawasan adalah merupakan rangkaian yang harus dilaksanakan. Dengan adanya pengawasan, diharapkan pelaksanaan kegiatan dapat berjalan sesuai yang diinginkan.
3. Anggaran pendapatan dan belanja daerah, selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah (pasal 40 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004)
5. Pendapatan hasil daerah adalah pendapatan yang dihasilkan oleh daerah itu sendiri yang bersumber dari pengelolaan pajak, sumber daya alam dan dari sumber-sumber lainnya yang ada di daerah itu sendiri.