

**FUNGSI PENGAWASAN OLEH DPRD TERHADAP
PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH OLEH EKSEKUTIF
(Kasus : PERDA Kabupaten Tuban Nomor 10 Tahun 1992)**

TESIS



Oleh :

BAMBANG IMAM PURWANTO

Nomor Mhs : 98 M 0064
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2006**

**FUNGSI PENGAWASAN OLEH DPRD
TERHADAP
PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH OLEH EKSEKUTIF
(KASUS : PERDA KABUPATEN TUBAN NOMOR 10 TAHUN 1992)**

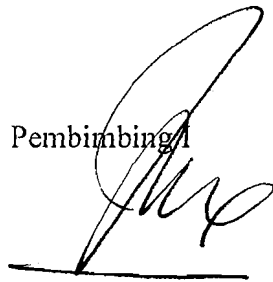
TESIS

Oleh :

BAMBANG IMAM PURWANTO

No. Mahasiswa : 98 M 0064
N.I.R.M. : 98.00.5101.1201.130063
Program Studi : Hukum Tata Negara

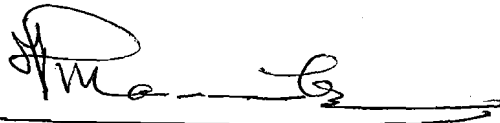
Pembimbing I



Prof. DR. MUCHSAN, SH

Tanggal 19/3/2002

Pembimbing II



DR. SF. MARBUN, SH, M.HUM

Tanggal 19 Maret 2002

Mengetahui,
Ketua Program Magister (S.2) Ilmu Hukum

DR. MUDZAKKIR, SH. MH

Tanggal

**FUNGSI PENGAWASAN OLEH DPRD
TERHADAP
PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH OLEH EKSEKUTIF
(KASUS : PERDA KABUPATEN TUBAN NOMOR 10 TAHUN 1992)**

T E S I S

Oleh :

BAMBANG IMAM PURWANTO

No. Mahasiswa : 98 M 0064
N.I.R.M. : 98.00.5101.1201.130063
Program Studi : Hukum Tata Negara

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji

Pada tanggal,
dan dinyatakan lulus

Tim Penguji :
Ketua,

Anggota,

Anggota,

Ketua Program Magister (S.2) Ilmu Hukum

Tesis ini kupersembahkan untuk :

1. Ibunda tercinta :

DARMINI (Almarhumah)

2. Ayahanda tercinta :

H.M. IMAM SAFII (Almarhum)

3. Semua anak-anakku sayang :

a. BAMBANG KURNIAWAN INDRIYONO, SH

b. INDAH KURNIATI INDRIYANI

c. BAMBANG HARUN DRIYO

4. Untuk isteriku tercinta

WIWIK INDRIYANI

5. Untuk saudaraku sayang

MOTTO :

SAK BEJO BEJONE WONG SING LALI
ISIH BEJO WONG SING ELING LAN WASPODO

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah oleh eksekutif dan studi kasus adalah Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 1992.

Peraturan Daerah merupakan kebijakan Pemerintah Daerah yang dituangkan dalam Peraturan yang disebut Peraturan Daerah, dan berlaku mengikat kepada masyarakat di ruang lingkup berlakunya Peraturan Daerah tersebut.

Kebijakan pembangunan yang dituangkan dalam Peraturan Daerah adalah termasuk berkaitan dengan Negara Indonesia adalah negara hukum, segala tindakan keputusan atau kebijakan pembangunan di segala bidang harus berdasarkan atas hukum.

Hukum itu sendiri termasuk Peraturan Daerah perlu ditegakkan dengan harapan pelaksanaan pembangunan yang telah diprogramkan pemerintah daerah dapat berjalan dengan lancar.

Peraturan Daerah di kabupaten dibuat dan disahkan oleh Bupati Kepala Daerah bersama DPRD Kabupaten, Bupati Kepala Daerah sebagai unsur pelaksanaan Peraturan Daerah dan DPRD Kabupaten sesuai tugas dan wewenangnya (vide : Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999) sebagian diantaranya adalah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Keputusan Bupati.

Pengawasan DPRD terhadap

pelaksanaan Peraturan Daerah adalah peranan yang sangat penting dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah, sebab dengan aktifnya pengawasan tersebut pelaksanaan pembangunan yang diprogramkan tertuang dalam Peraturan Daerah adalah sesuai dengan yang diamanatkan dalam Peraturan Daerah.

Ternyata dalam penelitian yang penulis lakukan di Kabupaten Tuban, hasilnya dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan pengawasan DPRD Kabupaten Tuban terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah (Studi kasus : Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 1992) sangat minimal sekali, sehingga pelaksanaan Peraturan Daerah oleh eksekutif adalah cenderung menyimpang atau bahkan menyimpang tidak sesuai dengan yang telah diamanatkan oleh Peraturan Daerah.

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur kehadiran Allah SWT atas segala rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan karya tulis dalam bentuk tesis.

Penulisan tesis ini disusun berdasarkan bimbingan, arahan dan atau petunjuk dari Bapak Prof. DR. Muchsan, SH dan Bapak DR. Sf Marbun, SH.M.Hum.

Mengingat kemampuan penulis yang sangat terbatas dan pengalaman yang masih kurang, maka dalam penyusunan tesis ini hasilnya masih jauh dari sempurna. Oleh karenanya penulis mohon saran dan bimbingan demi lebih baiknya.

Dengan ini pula perkenalkanlah penulis untuk menghaturkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Yang terhormat Bapak Prof. H. Zaeni Dahlan, MA selaku Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
2. Yang terhormat Bapak DR. H. Dahlan Thaib, SH,MSi. selaku mantan Ketua Program Magister (S.2) Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
3. Yang terhormat Bapak DR. Mudzakkir SH MH selaku Ketua program Magister (S.2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
4. Yang terhormat Bapak Ibu Dosen Magister (S.2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah banyak memberi bekal ilmu sejak awal hingga selesainya pada Program Pasca Sarjana.

5. Yang terhormat Ibu Bupati Kepala Daerah Kabupaten Tuban beserta jajarannya yang telah banyak membantu memberikan data dan penjelasan dalam pembuatan tesis ini.
6. Yang terhormat Ketua, Wakil Ketua, Anggota dan Sekretaris DPRD Kabupaten Tuban, yang telah memberikan banyak masukan guna penyusunan penulisan tesis ini.
7. Yang terhormat Saudara Sutik, Ashari dan Ismanto yang telah banyak membantu penulisan dalam pembuatan tesis ini.
8. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu, yang telah bersedia dengan tulus ikhlas membantu penulisan tesis ini.

Atas segala bantuan dari Bapak-bapak, Ibu-ibu serta Saudara-saudara semua, penulis panjatkan do'a semoga amal kebbaikannya mendapat imbalan dari Allah SWT. Begitu pula apabila ada kesalahan baik yang disengaja maupun tidak disengaja penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya/

Yogyakarta, 2002

Penulis,

BAMBANG IMAM PURWANTO

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
HALAM PENGESAHAN	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN	iv
HALAMAN MOTTO	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR LAMPIRAN	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	4
C. Tujuan Penelitian	4
D. Kerangka Teoritis	5
E. Definisi Konseptual Operasional.....	21
F. Metode Penelitian	23
BAB II DPRD DAN FUNGSI PENGAWASAN	27
A. Pengertian Pengawasan	27

B. Macam Pengawasan	28
C. Sifat Pengawasan	54
D. Fungsi Pengawasan oleh DPRD	60
 BAB III	
PEMERINTAH DAERAH DAN PERATURAN DAERAH	81
 A Pemerintah Daerah	81
1. Pemerintah Daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974	81
2. Pemerintah Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999	89
B. Pembuatan Peraturan Daerah	97
1. Pembuatan Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974	99
2. Pembuatan Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999	106
 BAB IV	
PELAKSANAAN DAN PENGAWASAN PERDA OLEH DPRD	
A. Pelaksanaan Peraturan Daerah	114
B. Mekanisme Pengawasan DPRD	137
C. Meningkatkan Profesionalisme DPRD dalam Rangka Pelak- sanaan Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah ..	144
D. Faktor pendukung dan penghambat DPRD Kabupaten Tuban	

	Dalam rangka melaksanakan pengawasan	155
BAB V	PENUTUP	157
	A. Kesimpulan	157
	B. Saran	159

DAFTAR KEPUSTAKAAN

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Peraturan Daerah adalah merupakan suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh daerah untuk melaksanakan kewenangan yang dimilikinya, kewenangan yang dimiliki oleh daerah tersebut didasarkan atas prinsip otonomi yang diberikan kepada daerah.

Pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangannya harus berdasarkan hukum, adapun bentuk pelaksanaan kewenangan yuridis bagi daerah otonom adalah dalam pembuatan peraturan daerah yang dibuat oleh kepala daerah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Terdapat tiga pengawasan pemerintah pusat kepada daerah (saat berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974), yaitu :

1. Pengawasan umum :

- Menteri Dalam Negeri melaksanakan pengawasan umum atas jalannya pemerintah daerah.
- Menteri Dalam Negeri atau pejabat yang ditunjuk mengadakan penyelidikan dan pemeriksaan tentang segala hal mengenai pekerjaan Pemerintahan Daerah (Pasal 71 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974).

2. Pengawasan preventif :

Pemerintah pusat mengesahkan berlakunya peraturan dan keputusan Kepala Daerah mengenai hal-hal tertentu (Pasal 88 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974).

3. Pengawasan represif :

Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah tingkat atasnya ditangguhkan atau dibatalkan oleh pejabat yang berwenang (Pasal 70 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974).

Untuk dapat melaksanakan tugasnya DPRD mempunyai hak :

1. Anggaran
2. Mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota.
3. Meminta keterangan.
4. Mengajukan pernyataan pendapat.
5. Prakarsa
7. Penyelidikan.

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap :

1. Pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain.
2. Pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati, Walikota.
3. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

4. Kebijakan Pemerintah Daerah

5. Pelaksanaan kerja sama internasional di daerah.

Sebagaimana ditegaskan pada Penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bahwa prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah, diantaranya adalah :

Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawas, maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.

Serta ditegaskan bahwa susunan pemerintahan daerah otonomi meliputi DPRD dan pemerintah daerah, DPRD dipisahkan pemerintah daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada rakyat. Oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah dan melakukan fungsi pengawasan.

Fungsi pengawasan tersebut adalah merupakan tugas dan wewenang DPRD yaitu diantaranya adalah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah.

Program pemerintah daerah kabupaten Tuban di bidang kebersihan, keindahan dan ketertiban lingkungan dituangkan dalam peraturan daerah kabupaten Tuban Nomor 10 Tahun 1992 tentang keberhasilan, keindahan dan ketertiban lingkungan dalam kabupaten Tuban.

Kenyataan yang ada sampai dengan sekarang program keberhasilan keindahan dan ketertiban lingkungan yang telah diatur dalam peraturan daerah kabupaten Tuban

Nomor 10 Tahun 1992 mayoritas hanya dilaksanakan didalam kota Tuban (merupakan ibu kota kabupaten Tuban) serta pelaksanaan program tidak sesuai dengan yang diharapkan oleh peraturan tersebut.

Oleh karena itu perlu dilakukan penelitian tentang pengawasan DPRD kabupaten Tuban dalam rangka pelaksanaan peraturan daerah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah tersebut dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Mengapa mekanisme pengawasan DPRD terhadap eksekutif tidak berjalan ?
2. Langkah apa yang seharusnya ditempuh untuk menciptakan pengawasan yang profesional ?

C. Tujuan Penelitian

Dengan mengacu berbagai permasalahan tersebut, maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengkaji dan memahami mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh DPRD kabupaten Tuban terhadap pelaksanaan peraturan daerah kabupaten Tuban (study kasus peraturan daerah kabupaten Tuban Nomor 10 Tahun 1992 tentang Keberhasilan Keindahan dan Ketertiban Lingkungan dalam Kabupaten Tuban) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Untuk mengkaji dan menelaah hambatan-hambatan yang terjadi serta langkah-langkah yang seharusnya ditempuh untuk menciptakan pengawasan yang profesional.

D. Kerangka Teoritis

Pengawasan dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia

Sebagai salah satu fungsi dasar manajemen, pengawasan dapat dihilangkan dalam setiap sistem organisasi yang bagaimanapun juga sifatnya, setiap manajer atau pimpinan organisasi mau tidak mau harus menjalankan fungsi pengawasan ini demi keberhasilan tugas yang menjadi tugasnya dan tanggung jawabnya, dan dalam organisasi yang berskala kecil biasanya fungsi pengawasan itu dijalankan sendiri oleh pimpinan organisasi tersebut.

Jika tidak dibantu oleh suatu lembaga atau unit kerja khusus, sebab hal yang demikian itu tentu akan merupakan pemborosan dan bertentangan dengan prinsip-prinsip organisasi pada umumnya.

Setiap departemen, demikian pula lembaga BKKBN (Badan Koordinasi Keluarga Berencana), BAKN (Badan Administrasi Kepegawaian Negara) dan lain-lain itu masing-masing adalah merupakan suatu organisasi sebagai pecahan atau sub organisasi dari organisasi yang lebih besar yaitu pemerintah.

Pemerintah inipun adalah merupakan sub organisasi atau merupakan sub sistem dari yang lebih besar yaitu negara.

Sebagaimana telah dikutip oleh Sujamto dalam hubungan ini, seorang ahli pemerintahan yang cukup terkenal di Indonesia yaitu Logemann mengatakan bahwa :

Pada hakekatnya negara adalah organisasi jabatan-jabatan (ambtenar organisatie)

Pendapat Logemann tersebut selengkapnya adalah sebagai berikut :

In zijn sociale verschijningsvorm is de staat organisatie, een verband van functies. Met functie dan bedoeld een om schreven werkring in het verband van het geheel. Zij heet staat is ambete organisatie.

(Dalam perwujudan sosialnya, negara adalah organisasi, yaitu suatu rangkaian fungsi-fungsi. Yang dimaksud dengan fungsi adalah suatu lingkungan kerja tertentu dalam kaitannya dengan keseluruhannya. Dalam hubungannya dengan negara, fungsi itu disebut jabatan, negara adalah organisasi jabatan-jabatan).¹

Jadi negara adalah organisasi, dan organisasi itu tidak lain adalah aspek statis dari administrasi (dalam arti luas) dimana manajemen adalah merupakan aspek dinamisnya.

Dengan demikian dapatlah dipahami bahwa pengawasan sebagai salah satu fungsi dasar manajemen adalah mutlak diperlukan dalam penyelenggaraan manajemen negara atau administrasi negara.

Ternyata pendiri negara kita Republik Indonesia memang tidak mengabaikan hal ini, terbukti dengan adanya ketentuan tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam UUD 1945.

Meskipun hanya terbatas pada bidang keuangan, dapatlah dikatakan bahwa BPK adalah penyelenggaraan fungsi pengawasan dalam sistem manajemen negara

¹ Sujamto, Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm. 75.

Republik Indonesia yang kedudukannya diluar pihak eksekutif (pemerintah) yang merupakan obyek pengawasan itu.

Di muka telah disinggung bahwa pemerintah adalah merupakan organisasi, meskipun kalau dilihat dari sistem yang lebih besar yaitu negara, pemerintah hanya merupakan bagian atau sub organisasi dari organisasi yang bernama negara itu.

Dalam kaitannya dengan manajemen atau administrasi pemerintahan ini fungsi pengawasan juga mendapat perhatian, dengan diselenggarakannya fungsi pengawasan dalam rangka membantu presiden sebagai kepala pemerintahan dalam hal ini DJPKN (Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara) yang akhir-akhir ini telah dibebani secara lebih konsepsional dengan dibentuknya BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan) berdasarkan keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983.

Sebagai bagian atas sub organisasi, pemerintah pada hakekatnya setiap departemen dan lembaga non departemen masing-masing dapat dipandang sebagai suatu organisasi yang bulat dimana dalam penyelenggaraan administrasi atau manajemennya, fungsi pengawasan adalah merupakan bagian yang tidak dapat ditiadakan.

Penyelenggaraan fungsi pengawasan dalam hal ini adalah para inspektur jenderal departemen dan perangkat-perangkat pengawasan pada lembaga non departemen dengan nama-nama lain.

Konstruksi yang demikian ini dapat kita tarik terus ke bawah sampai unit organisasi terkecil sebagai sub organisasi dari organisasi di atasnya, dalam setiap organisasi pada tingkatan manapun, fungsi pengawasan itu tidak dapat ditinggalkan.

Masalahnya ialah sampai di tingkat organisasi mana fungsi pengawasan perlu dilembagakan, yaitu perlu dibentuk suatu organisasi yang tugasnya adalah membantu pimpinan dalam menyelenggarakan fungsi pengawasan dalam lingkungan organisasinya. Secara teoritis sampai pada tingkat organisasi yang terendah pun dapat dibentuk unit yang diberi tugas khusus pengawasan, tetapi hal yang demikian itu jelas tidak sesuai dengan pertimbangan daya guna dan hasil guna.

Dari segi pertimbangan daya guna dan hasil guna ini maka penarikan batas yang ditempuh oleh pemerintah sekarang ini dianggap sudah tepat, yaitu bahwa fungsi pengawasan itu perlu dikembangkan pada tingkat departemen ke atas.

Pokok-pokok mekanisme pengawasan di bidang pembangunan

Pengawasan bidang pembangunan itu tidaklah berarti bahwa bidang-bidang lain dalam penyelenggaraan pemerintahan ini tidak perlu diawasi, juga tidaklah berarti bahwa pengawasan pembangunan itu mempunyai kekhususan sedemikian rupa yang membedakannya dengan bidang-bidang lain.

Pada garis besarnya prinsip-prinsip dan mekanisme proses pengawasan untuk semua bidang adalah sama. Sebagaimana pendapat Sujanto :

Pada garis besarnya prinsip-prinsip dan mekanisme proses pengawasan untuk semua bidang adalah sama.

Semua bidang dan semua kegiatan dalam penyelenggaraan pemerintahan ini (termasuk pula kegiatan-kegiatan yang bersifat rutin) perlu diawasi untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna yang setinggi-tingginya serta untuk menghindari kesalahan-kesalahan dan penyimpangan-penyimpangan).²

Kekhususan pengawasan di bidang pembangunan hanyalah terletak pada obyeknya, dan obyek inilah yang menentukan standar atau tolok ukur yang dipergunakan.

Pokok-pokok mekanisme pengawasan adalah terdiri dari serangkaian tindakan yang hakekatnya meliputi 4 kegiatan pokok (pendapat Sujamto), yaitu :

Menentukan standar atau tolok ukur pengawasan, menilai atau mengukur kenyataan yang sebenarnya (melalui pemeriksaan) terhadap pekerjaan yang menjadi obyek pengawasan, membandingkan faktor (temuan) yang dijumpai dengan standar yang telah ditetapkan dan akhirnya melaporkan kepada pimpinan disertai kesimpulan dan saran mengenai tindakan perbaikan yang perlu diadakan.³

Penentuan standar atau tolok ukur pengawasan

Yang dimaksud dengan standar pengawasan adalah ukuran atau patokan untuk membandingkan dan menilai apakah kegiatan atau pekerjaan yang diawasi itu berjalan sesuai dengan yang semestinya atau tidak.

Standar ini pada garis besarnya mengandung 3 segi atau aspek yang perlu diperhatikan (menurut pendapat Sujamto), yaitu :

² Ibid, hlm. 77

³ Ibid, hlm. 78

1. Rencana yang telah ditetapkan atau hasil yang ingin dicapai. Dalam hal proyek pembangunan, standar ini dapat berupa DIP atau DIPDA (untuk proyek-proyek daerah otonom), Petunjuk Operasional (PO), kontrak pemborongan pekerjaan atau surat perintah kerja (SPK serta rencana kerja dan syarat-syarat pekerjaan (RKS).
4 hal yang perlu diperhatikan :
 - a. Kuantitas hasil pekerjaan
 - b. Kualitas hasil pekerjaan
 - c. Target waktu pencapaian
 - d. Target fungsional/kemanfaatan pekerjaan
 (Aspek pertama dari standar pengawasan ini sering dinamakan aspek doelmatigheid dan atau planmatigheid).
2. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang menyangkut obyek yang diawasi.
Untuk bidang pembangunan ketentuan umum yang paling pokok yang berlaku saat ini adalah Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 1984 tentang Anggaran dan Belanja Negara, disamping itu masih terdapat berbagai ketentuan lain baik yang bersifat umum maupun yang berlaku khusus bagi program-program tertentu.
(Aspek kedua ini sering disebut sebagai aspek rechtmatingheid)
3. Segi daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pekerjaan)⁴

Emil Salim dengan cara yang agak berlainan menggambarkan standar pengawasan ini, sebagai berikut :

Usaha pengawasan pembangunan pada dasarnya mengecek sampai seberapa jauh pelaksanaan pembangunan sesuai dengan rencana dan kebijaksanaan pembangunan. Pengecekan ini berusaha menjawab tiga pertanyaan :

1. Apakah sumbangan dilaksanakan sesuai dengan kualitas seperti dilaksanakan ?
2. Apakah sumber pembiayaan dipakai dengan tingkat korupsi dan kadar kelamin yang minimal ?
3. Apakah pembangunan dilaksanakan sesuai dengan fungsi seperti direncanakan ?⁵

⁴ Ibid, hlm. 79

⁵ Emil Salim, Beberapa Segi Pokok Pengawasan Pembangunan, dalam kumpulan beberapa makalah tentang Pengawasan Pembangunan, Badan Koordinasi Keluarga Berencana nasional, 1983.

Apabila kita bandingkan dari kedua pendapat tersebut, maka ada dua hal yang tidak disebutkan secara eksplisit dalam rumusan Emil Salim ini, yaitu ketentuan peraturan perundang-undangan dan target waktu pencapaian.

Pengamatan fakta di lapangan :

Fase kegiatan ini adalah merupakan bagian yang sangat penting dalam keseluruhan proses pengawasan karena masukan yang akan diperoleh merupakan dasar pengambilan tindakan perbaikan serta penentuan kebijaksanaan lebih lanjut sangat tergantung dari kegiatan ini, dan keberhasilan kegiatan ini sangat tergantung dari faktor manusianya, yaitu para petugas pengawas itu sendiri.

Pengawas yang baik akan menghasilkan masukan yang baik, yaitu laporan hasil pemeriksaan (LHP) yang benar-benar dapat menggambarkan secara jelas dan cermat kenyataan yang sebenarnya mengenai obyek yang diawasi/diperiksa, disertai saran tidak yang tepat mengenai tindakan korektif yang diperlukan.

Sifat-sifat karakteristik yang diperlukan bagi seorang petugas pengawas (menurut pendapat Sujamto), diantar persyaratan-persyaratan tersebut yang cukup penting adalah :

1. Memiliki pengetahuan yang mendalam tentang segala seluk beluk obyek yang diawasi.
2. Memiliki daya analisa yang baik untuk dapat mengungkapkan kenyataan secara jelas dan menarik kesimpulan dari setiap fakta dan gejala yang ditemukan.
3. Memiliki sifat-sifat kepribadian yang sesuai dengan tugasnya sebagai pengawas, diantaranya adalah :
 - a. Jujur dan obyektif
 - b. cermat dan peka terhadap segala gejala yang dihadapi yang menyangkut obyek pengawasan

- c. Tekun dan ulet, sehingga tidak mudah menyerah dalam “mengejar” kejelasan informasi yang diperlukan.
 - d. Berani menghadapi segala konsekuensi dan resiko sebagai petugas pengawasan yang baik.
 - e. Bertanggung jawab dan memiliki dedikasi yang tinggi terhadap tugasnya.
4. Memiliki prinsip hidup yang kuat dan taqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa sehingga tidak mudah goyah dalam menghadapi situasi psikologis yang rawan.⁶

Ini adalah beberapa kualifikasi yang menonjol yang diperlukan bagi petugas pengawasan yang baik, namun demikian penulis juga tidak beranggapan bahwa hanya “superman” yang dapat menjadi pengawas-pengawas yang baik, dan sekiranya kita semua sepakat bahwa pengawas itu seyogyanya secara minimal tidak lebih jelek dari yang diawasi.

Lebih dari itu tentunya diharapkan bahwa para pengawas itu dalam banyak hal hendaknya lebih baik dari yang diawasi, dan hal ini merupakan tantangan terutama bagi para pengawas itu sendiri.

Meskipun faktor manusia dalam fase kegiatan pengamatan fakta di lapangan itu sangat menentukan (dan jelas hal tersebut adalah bukan merupakan satu-satunya faktor), sarana kerja yang memadai dan pengertian yang baik dari pihak lain, terutama dari pihak yang diawasi adalah ikut pula menunjang keberhasilan kegiatan ini.

Oleh karena pelaksanaan pengawasan di dalam administrasi atau manajemen negara/pemerintahan sangat luas, maka masih perlu diadakan macam-macam pengawasan, yaitu :

⁶ Sujamto, Op.Cit., hlm. 80.

1. Pengawasan fungsional :
yang dilakukan oleh aparatur yang ditugaskan melaksanakan pengawasan seperti BPKP, Irjenbang, Irjen Departemen dan Aparat pengawasan fungsional lainnya. Di lembaga pemerintahan non departemen dan instansi pemerintah lainnya.
2. Pengawasan politik
yang dilaksanakan oleh DPR
3. Pengawasan yang dilaksanakan oleh BPK sebagai pengawasan eksternal eksekutif.
4. Pengawasan sosial
dilakukan oleh massa media, ormas-ormas, individu dan anggota masyarakat pada umumnya.
5. Pengawasan melekat
yakni pengawasan yang dilaksanakan oleh atasan langsung terhadap bawahannya.⁷

Pengawasan terhadap aparatur pemerintah dapat dilaksanakan oleh sesama aparat pemerintah atau aparat lain di luar eksekutif secara fungsional.

Sebagaimana pendapat Muchsan tentang pengawasan terhadap aparat pemerintah, sebagai berikut :

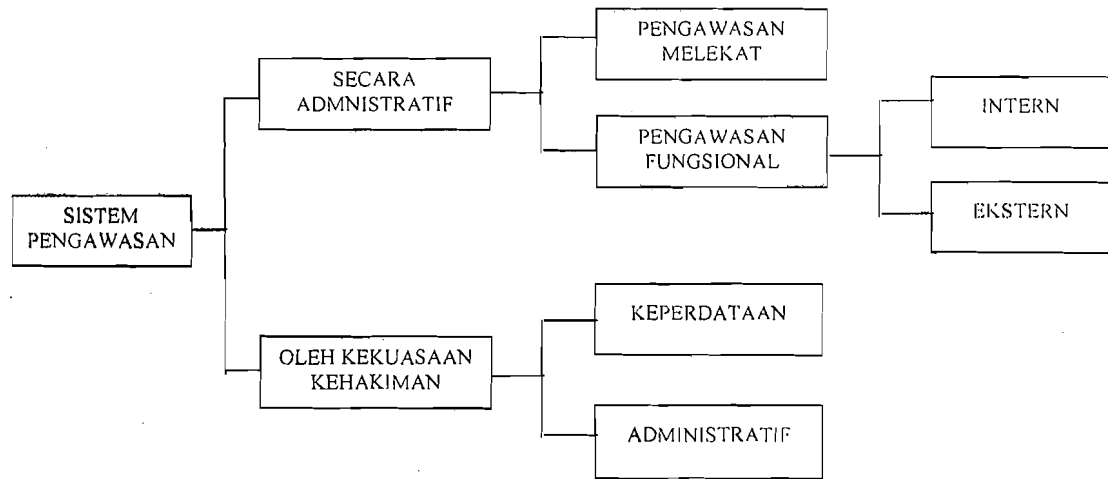
Secara skematis, pengawasan ini dapat dibedakan dalam 2 jenis, yakni :

1. Pengawasan Administratif, yang berbentuk pengawasan melekat dan pengawasan fungsional.
2. Pengawasan oleh kekuasaan kehakiman, baik secara berperdataan maupun secara administratif.⁸

Untuk jelasnya pembidangan pengawasan tersebut dapat dilihat dalam skema sebagai berikut :

⁷ Hadari Nawawi, Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah, Erlangga, Jakarta, 1995, hlm. 24.

⁸ Muchsan, Sistem Pengawasan terhadap perbuatan aparat pemerintah dan PTUN di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 39.



Pengawasan melekat

Pengawasan melekat ini diatur dalam Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983, dalam Inpres tersebut digunakan dua istilah yang dianggap sama artinya yakni pengawasan melekat dan pengawasan oleh atasan langsung.

Pasal 3 ayat (2) Inpres Nomor 15 Tahun 1983 secara lengkap berbunyi sebagai berikut :

Pengawasan melekat dimaksud dalam ayat (1) dilakukan :

1. Melakukan penggarisan struktur organisasi yang jelas dengan pembagian tugas dari fungsi beserta uraiannya yang jelas pula.
2. Melalui perincian kebijaksanaan pelaksanaan yang dituangkan secara tertulis yang dapat menjadi pegangan dalam pelaksanaannya oleh bawahan yang menerima pelimpahan wewenang dan atasan.
3. Melalui rencana kerja yang menggambarkan kegiatan yang harus dilaksanakan, bentuk¹ hubungan kerja antara kegiatan tersebut, dan hubungan¹ antar berbagai kegiatan beserta sasaran yang harus dicapainya.

4. Melalui prosedur kerja yang merupakan petunjuk pelaksanaan yang harus jelas dari atasan kepada bawahan.
5. Melalui pencatatan hasil kerja pelaporan yang merupakan alat bagi atasan untuk mendapatkan informasi yang diperlukan bagi pengambilan keputusan serta penyusunan pertanggungjawaban, baik mengenai pelaksanaan tugas maupun mengenai pengelolaan keuangan.
6. Melalui pembinaan personil yang terus menerus agar para pelaksana menjadi urusan yang mampu melaksanakan dengan baik tugas yang menjadi tanggung jawabnya dan tidak melakukan tindakan yang bertentangan dengan maksud serta kepentingan tugasnya.

Menurut pendapat Muchsan, tentang pengawasan melekat, bahwa :

Pengawasan melekat ini sangat efektif untuk mengendalikan aparat pemerintah, sehingga akan terwujud aparat pemerintah yang bersih dan berwibawa (clean and strong government), efektivitas ini sehubungan dengan adanya tiga sifat yang sekaligus dimiliki oleh pengawasan melekat ini, yakni : (1) bersifat tepat, (2) bersifat cepat dan (3) bersifat murah.

Berkaitan dengan sifat yang dimiliki oleh pengawasan melekat tersebut dijelaskan :

Bersifat tepat, karena aparat pengawas (pimpinan) mengetahui benar lingkup tugas dan kewajiban aparat yang diawasi; dengan demikian pimpinan mengetahui dengan pasti apa yang menjadi kewenangan aparat yang diawasi. Dikatakan cepat, karena pengawasan melekat ini tidak terlalu bersifat prosedural. Demikian pihak pengawas mengetahui adanya kekeliruan bawahannya secara langsung proses pengawasan berjalan. Sedangkan bersifat murah, karena proses pengawasan ini merupakan “built in control” jadi tidak memerlukan anggaran biaya tersendiri. Kewajiban pengawasan ini otomatis melekat pada fungsi pimpinan.⁹

⁹ Ibid, hlm. 41

Pengawasan fungsional inipun diatur dalam Pasal 4 ayat (4) Inpres Nomor 15 Tahun 1983, subyek yang melaksanakan fungsi pengawasan fungsional adalah :

- (1) Badan pengawasan keuangan dan pembangunan
- (2) Inspektorat jendral departemen, aparat pengawasan lembaga pemerintah non departemen/instansi pemerintah lainnya
- (3) Inspektorat wilayah propinsi dan
- (4) Inspektorat wilayah Kabupaten/Kotamadya.

Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) diadakan untuk pengawasan umum atas penguasaan dan pengurusan keuangan serta pengawasan pembangunan yang menjadi tanggung jawab Presiden.

Sebagaimana diatur pada Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 yang berbunyi sebagai berikut :

1. Mempersiapkan perumusan kebijakan pengawasan keuangan dan pengawasan pembangunan.
2. Menyelenggarakan pengawasan umum atas pengawasan dan pengawasan keuangan
3. Menyelenggarakan pengawasan pembangunan.

Tugas pokok inspektorat jendral diatur sebagaimana pada Pasal 19 Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1974, yang menyatakan sebagai berikut :

Inspektorat jenderal menyelenggarakan fungsi :

1. Pemeriksaan terhadap setiap unsur/instansi di lingkungan departemen yang dipandang perlu yang meliputi bidang administrasi umum, administrasi keuangan, hasil-hasil fisik dari pelaksanaan proyek-proyek pembangunan, dan lain-lain.
2. Pengujian serta penilaian atas hasil laporan berkala atau sewaktu-waktu dari setiap unsur/instansi di lingkungan departemen atas petunjuk menteri.
3. Pengusutan mengenai kebenaran laporan atas pengaduan tentang hambatan, penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang di bidang administrasi atau keuangan yang dilakukan oleh unsur/instansi di lingkungan departemen.

Pengawasan fungsional di tingkat propinsi dilaksanakan oleh inspektorat wilayah propinsi, yang diatur menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 219 Tahun 1979 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Wilayah Propinsi dan pada Pasal 1 ayat (1) ditegaskan :

“Inspektorat wilayah propinsi adalah perangkat pengawasan umum yang langsung berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dalam kedudukannya selaku kepala wilayah propinsi.

Aparat pengawasan fungsional pernah diatur dengan keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 220 Tahun 1979 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya.

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom serta Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang pedoman organisasi perangkat daerah

untuk di setiap pemerintah daerah propinsi dan kabupaten dibentuklah perangkat daerah (badan/dinas) yang bertugas sebagai pengawas di daerah.

Pengawasan oleh kekuasaan kehakiman

Yang dimaksud dengan kekuasaan kehakiman disini adalah kekuasaan untuk mengadili, berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman dan kekuasaan kehakiman ini dilaksanakan oleh lembaga peradilan yang berpuncak kepada Mahkamah Agung.

Sebagaimana pendapat Muchsan bahwa secara teoritis untuk adanya suatu peradilan diperlukan adanya unsur-unsur sebagai berikut :

1. Adanya sengketa yang konkrit
Yang dimaksud sengketa adalah perbedaan-perbedaan tentang suatu hak atau suatu kewajiban. Dikatakan konkrit bila sengketa tersebut telah diserahkan penyelesaiannya kepada instansi atau lembaga berwajib.
2. Yang sengketa sekurang-kurangnya terdiri dari dua pihak
Apabila mengenai masalah tertentu pada saat dan keadaan yang sama ada pendapat yang berlainan antara dua pihak, maka dikatakan ada perselisihan faham atau sengketa atau konflik. Jika yang dimasalahkan merupakan masalah hukum, terjadilah sengketa hukum. Sengketa hukum antara dua pihak inilah yang merupakan penyebab timbulnya peradilan.
3. Adanya suatu aturan hukum yang abstrak yang dapat diterapkan terhadap sengketa tersebut. Dalam setiap peradilan, baik peradilan sipil, pidana maupun administratif, selalu terdapat aturan abstrak yang mengikat umum yang dapat diterapkan. Aturan hukum tersebut dapat berupa aturan tertulis yang berbentuk peraturan perundang-undangan, tetapi dapat tertulis berupa aturan yang tidak tertulis yang diakui eksistensinya oleh undang-undang, seperti ketentuan hukum adat.¹⁰

¹⁰ Ibid, hlm. 47.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970, dikenal 4 macam peradilan :

1. Peradilan umum
2. Peradilan militer
3. Peradilan agama
4. Peradilan tata usaha negara

Berkaitan dengan mekanisme pengawasan, Moh. Mahfud MD berpendapat :

Didalam istilah “control” terkandung juga anti mengatur, mengendalikan, mengurus dan menggerakkan, padahal didalam desentralisasi yang harus ditekankan adalah “supervision” atau pengujian tentang konsistensi produk Peraturan Daerah dengan Peraturan Pusat.

Akan tetapi akan lebih baik jika pengawasan sepenuhnya dilakukan melalui prosedur hukum baik melalui PTUN (jika menyangkut Beschikking) sesuai dengan undang-undang nomor 5 Tahun 1986 maupun melalui judicial review (jika menyangkut regeling) sesuai dengan keputusan Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 dan Undang-Undang Nomor 14 tahun 1989.¹¹

Pengawasan oleh DPRD

Sejak dilahirkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dapat lebih menjamin perkembangan demokrasi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah dengan jalan memberdayakan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah dan mampu menumbuhkan serta mengembangkan inisiatif serta check and balance dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Sebagaimana ditegaskan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, bahwa :

¹¹ Moh. Mahfud MD, Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 284.

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman diantaranya adalah :

1. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
2. Susunan pemerintah daerah otonom meliputi : DPRD dan pemerintah daerah , DPRD dipisahkan dari pemerintah daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada rakyat, oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah dan melakukan fungsi pengawasan.

Dari uraian tersebut telah tegas dapat dipahami dengan jelas bahwa DPRD diharapkan selain sebagai fungsi badan legislatif daerah adalah berfungsi sebagai pengawas.

Berkaitan dengan DPRD sebagai pengawas, adalah ditegaskan juga dalam pasal 18 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai berikut :

DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap :

1. Pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain.
2. Pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati, Walikota.
3. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
4. Kebijakan Pemerintah Daerah
5. Pelaksanaan kerjasama internasional.

Pelaksanaan peraturan daerah

Dalam rangka pelaksanaan peraturan daerah, sesuai dengan ketentuan adalah dengan ditetapkannya peraturan pelaksanaan yaitu keputusan kepala daerah.

Sebagaimana diatur pada Pasal 72 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 :

- (1) Untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, kepala daerah menetapkan keputusan kepala daerah.
- (2) Keputusan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selanjutnya pada Pasal 73 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ditegaskan, bahwa :

- (1) Peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam lembaran daerah.
- (2) Ketentuan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), mempunyai kekuatan hukum dan mengikat setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

E. Definisi Konseptual dan Operasional

Untuk lebih mempermudah dalam pemahaman dan pelaksanaan penelitian serta agar dapat memberikan gambaran yang jelas, dibawah ini akan disampaikan definisi operasional yang akan digunakan dalam penelitian ini.

1. Fungsi :

Berasal dari bahasa Inggris dari arti kata “function” yang artinya adalah “kegunaan”¹²

2. Pengawasan :

Pengawasan hakekatnya suatu tindakan (menguji) apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.¹³

3. DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)

DPRD adalah Badan Legislatif daerah atau juga disebut lembaga perwakilan rakyat di daerah yang berkedudukan di kabupaten atau propinsi.

4. Peraturan daerah

Peraturan daerah adalah peraturan yang ditetapkan oleh kepala daerah atau persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (vide : Pasal 69 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999).

5. Eksekutif :

Eksekutif sebagaimana dimaksud adalah badan eksekutif yaitu pemerintah daerah yang terdiri dari kepala daerah dan perangkat daerah (vide : Pasal 14 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999).

¹² Widiastuti, Grand Kamus, Apollo, Surabaya, 1998, hlm. 121.

¹³ Muchsan, Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan PTUN, Liberty, Yogyakarta, hlm. 37.

F. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum atau normatif atau doktrinal;

Yaitu penelitian hukum yang mempunyai obyek atau sasaran peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan dan badan hukum lainnya.

Sedangkan menurut Ronny Hanin Tjo Soemitro :

Penelitian normatif merupakan penelitian keputusan, yaitu penelitian terhadap data sekunder.¹⁴

2. Pendekatan

Berdasarkan judul, permasalahan dan tujuan penelitian di muka, maka dalam melakukan penelitian ini digunakan pendekatan yuridis dan politis sebagai berikut:

- a. Pendekatan yuridis, yaitu penelitian terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemerintah Daerah dan DPRD termasuk produk hukum Daerah Kabupaten (Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Tuban tentang kebersihan, keindahan dan ketertiban lingkungan dalam kabupaten Tuban) sebagai contoh kasus.
- b. Pendekatan politik, hanya dibatasi pada pendekatan fungsi DPRD Kabupaten Tuban dalam rangka mengawasi pelaksanaan Peraturan Daerah (Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Tuban Nomor 10 Tahun 1992 sebagai contoh kasus), dengan maksud untuk mengetahui lebih jelas bagaimana

¹⁴ Mudzakir, Diktat Kuliah Metode Penelitian Ilmu Hukum, Program Magister (S.2) Ilmu Hukum VIII, Yogyakarta, Tahun akademi 1998 – 1999.

pengawasan DPRD Kabupaten terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Tuban dari aspek yang lain (diluar aspek hukum yuridis).

3. Bahan dan alat penelitian

Bahan penelitian yang bersifat publik

a. Bahan penelitian yang bersifat publik

- 1) Undang-Undang Dasar 1945.
- 2) Undang-Undang nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.
- 3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.
- 4) Peraturan-peraturan Pemerintah yang berkaitan dengan obyek penelitian
- 5) Peraturan/Keputusan/Instruksi Menteri yang berkaitan dengan obyek penelitian.
- 6) Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 1992 tentang kebersihan, keindahan dan ketertiban lingkungan dalam Kabupaten Tuban.
- 7) Catatan-catatan atau data-data dari Pemerintah Daerah yang berkaitan dengan obyek penelitian.

b. Bahan penelitian yang bersifat privat

Dokumen-dokumen atau catatan pribadi dari pejabat pemerintah daerah yang akan menjadi responden.

Sedangkan alat penelitian yang digunakan adalah studi dokumenter daftar pertanyaan yang akan disiapkan.

4. Teknik pengumpulan bahan-bahan hukum

Dalam penelitian ini, pengumpul bahan baku hukumnya dilakukan dengan berbagai cara, diantara adalah :

a. Study kepustakaan

Yaitu mencari bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan mengambil dari literatur-literatur yang ada dan berhubungan dengan permasalahan yang hendak diteliti.

b. Wawancara dilakukan terhadap responden yang akan disesuaikan dengan lokasi penelitian.

Responden yang akan ditunjuk adalah pejabat-pejabat DPRD kabupaten Tuban dan Pemerintah Daerah Kabupaten Tuban yang bidang tugasnya sesuai dengan jenis penelitian ini.

Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi pada :

1) DPRD Kabupaten Tuban

yang berkaitan dengan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan Peraturan Daerah (Khususnya Perda Kabupaten Dati II Tuban Nomor 10 Tahun 1992).

2) Pemerintah Daerah Kabupaten Tuban

5 Analisis Bahan Penelitian

Hasil penelitian ini akan dianalisis secara kualitatif yaitu bahan-bahan hukum yang didapat dari penelitian akan langsung dianalisis secara kualitatif yaitu bahan-bahan

hukum yang didapat dari penelitian akan langsung dianalisis dan jabarkan secara deskriptif analisis¹⁵ dan dari analisis tersebut akan timbul pemahaman yang dapat memberikan makna.¹⁶

¹⁵ Soerjono Sukanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Pres, Jakarta, 1984, hlm. 250.

¹⁶ Mudzakir, OP.Cit. hlm.13

BAB II

DPRD DAN FUNGSI PENGAWASAN

A. Pengertian pengawasan

Pengawasan merupakan bagian dari fungsi manajemen organisasi apapun yang khusus berupaya agar rencana yang sudah ditetapkan dapat tercapai sebagai mana mestinya.

Pengawasan sering diartikan sebagaimana beberapa definisi berikut ini Sebagaimana yang telah dikutip oleh Sofyan Safri Harahap dari pendapat Henri Fayol ialah seorang perintis ilmu management mengatakan :

“Pengawasan mencakup upaya memeriksa apakah semua terjadi sesuai dengan rencana yang ditetapkan perintah yang dikeluarkan dan prinsip yang dianut . Juga dimaksudkan untuk mengetahui kelemahan dan kesalahan agar dapat di hindari kejadiannya dikemudian hari “

Ducan (1975) membuat definisi tentang pengawasan sebagai berikut :

“Tindakan yang menentukan apakah rencana dapat tercapai atau tidak“.

Seorang yang berkecimpung dalam pengawasan keuangan negara Ir. Sujanto (1986) mendefinisikan pengawasan sebagai berikut:

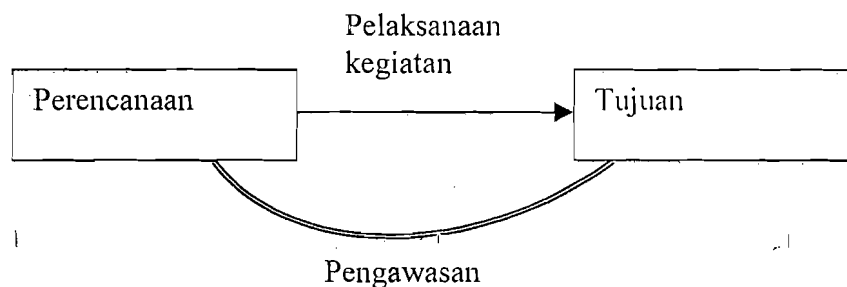
“Pengawasan adalah segala usaha dan kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.¹⁷

¹⁷ Sofyab Safri Harahap, Sistem Pengawasan Manajemen, PT Pustaka Quantum, Jakarta , 2001 hlm 10.

Sedangkan pendapat George R Terry dalam bukunya “principle of Manajemen” yang telah dikutip oleh Ibrahim Lubis, membuat definisi sebagai berikut :

“Proses untuk mendeterminasi apa yang akan dilaksanakan mengevaluasi pelaksanaan mengevaluasi pelaksanaan dan bilamana perlu menerapkan tindakan-tindakan korektif yang sedemikian rupa sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana”.¹⁸

Dari pendapat-pendapat tersebut penulis mencoba membuat pengertian tentang pengawasan bahwa : pengawasan adalah merupakan tindakan untuk mengalami tentang pelaksanaan sesuatu kegiatan itu sudah sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan atau tidak .



B. Macam Pengawasan

Dalam hal ini penulis akan mencoba menjelaskan berbagai macam jenis atau model pengawasan yang ada dalam literatur yang telah diidentifikasi oleh berbagai pihak dan pengalaman empiris.

¹⁸Ibrahim Lubis, Pengendalian dan Pengawasan Proyek dalam manajemen, Ghalib Indonesia Jakarta Timut, 1985, hal 154.

Dari berbagai jenis sistem pengawasan ini tampak sekali masing-masing memiliki penekanan yang berbeda beda sesuai fakta empiris yang ditemuinya, sekali lagi ini menunjukkan bahwa betapa kompleksnya permasalahan pengawasan itu.

Di bawah ini akan kita lihat berbagai macam jenis pengawasan sebagai mana dikutip oleh Sofyan Safri Harahap .

1. Model Certo

Certo (1985) mengemukakan 3 jenis kontrol di tinjau dari segi waktu pelaksanaan sebagai berikut

a. Pre Control- Feed Forward

Kontrol ini digunakan sebelum pekerjaan dimulai

b. Concurrent Control

Yaitu pengawasan yang dilakukan secara serentak dan sejalan dengan pelaksanaan pekerjaan

c. Feedback Control

Kontrol dilaksanakan setelah pekerjaan selesai

2. Model Merchant

Klasifikasi lain diberikan oleh K. A Merchant sebagai berikut :

a. Result control

Result control disini pengawasan diarahkan ke hasil perusahaan

Disini pengawasan dilakukan dengan individual yang bertanggungjawab pada pencapaian suatu hasil atau produk atau jasa .

Metode ini diperlukan 3 langkah

- 1) Mendefinisikan hasil yang diinginkan misalnya laba, kualitas produk atau tingkat kepuasan
- 2) Mengukur prestasi dan pencapaian organisasi
- 3) Memberikan penghargaan (atau hukuman) untuk mendorong (atau membatasi) pelaku yang cenderung pada pencapaian atau realisasi hasil itu .

b. Action Control

Type ini memfokuskan perhatian pada tindakan, disini di maksudkan agar setiap penanggung jawab pekerjaan mengerjakannya sesuai dengan keinginan organisasi.

Dalam menjalankan ini ditempuh dengan 4 cara :

- 1) Batas perilaku, membatasi pekerjaan bagian tertentu misalnya adanya sentralisasi dan pemisahan tanggung jawab .
- 2) Kontrol sebelum kejadian terjadi dan melakukan penyesuaian yang perlukan
- 3) Mempertegas siapa yang bertanggung jawab atas suatu pekerjaan
- 4) Menugaskan beberapa orang untuk mengerjakan satu tugas yang dapat dilakukan oleh sejumlah orang tertentu yang jumlahnya lebih kecil.

c. Personal control yang ditekankan kepada pegawai

Disini pegawai dianjurkan untuk melakukan kontrol pribadi, kontrol ini disebut juga kontrol sendiri (self control), motivasi intrinsik (intrinsik motivation), kontrol etika dan moral (ethics and morality), kepercayaan dan situasi (trust and atmosphere), kesetiaan (loyalty), dan kebudayaan (culture).

Bahkan ada yang menyebut kontrol perilaku (Behavioral control) dan kontrol dari dalam diri (inner control).

Dalam personal control fokus pengawasan itu adalah pegawai, dan memiliki 2 kekuatan dasar :

1) Individual self control :

Yang merupakan kekuatan dalam setiap diri manusia yang dapat memaksanya untuk melakukan perilaku yang baik .

2) Social Control

Adalah tekanan yang dilakukan oleh kelompok jika ada orang yang bertingkah laku berbeda atau menyimpang dari keinginan norma, sistem nilai kelompok:

- 1) Selesai dan penempatan karyawan
- 2) Pelatihan
- 3) Penerapan budaya organisasi yang etis
- 4) Pemberian resorsis yang dianggap perlu kepada pegawai

3) Model Ouchi I

Type kontrol yang dikemukakan oleh W. G. Ouchi sebagai berikut :

a. Market (Pasar)

Dalam mekanisme kontrol ini pengawasan dilakukan melalui persaingan pasar.

Harga yang kompetitif adalah harga yang paling rendah dari harga yang ada, harga pasar merupakan alat yang paling efisien dalam

persaingan perlu melakukan kegiatan langsung yang berhubungan dengan individu atau kegiatan .

Pengawasan hanya dilakukan dengan melalui pengumpulan prestasi di pasar.

b. Bureaucracies (Birokrasi)

Mekanisme birokrasi juga merupakan alat kontrol, dalam tipe ini pengawasan dilakukan melalui kontrol langsung kepada individu sewaktu pelaksanaan tugas.

c. Clan Control

Type ini juga merupakan mekanisme kontrol, kontrol ini digunakan dengan cara memanfaatkan kemampuan manusia untuk hidup bersosialisasi tanpa memperhentikan aspek kemampuannya sebagai manusia, keadilan dan inteligensinya.

Penekannya adalah pada proses sosialisasi dan internalisasi norma sosial yang diharapkan dapat menghilangkan penyimpangan norma.

Dalam modal ini atasan harus menetapkan standart yang akan dibandingkan dengan perilaku atau hasil untuk melakukan pengawasan, etika dan moral, agama, pendidikan ,*continuing education*, dan lain –lain yang dibentuk dalam proses sosialisasi.

Seandainya tidak ada saling ketergantungan antara individu dan transaksi atau pertukaran memberikan, beberapa ukuran nilai diantara mereka, misalnya nilai uang sebagai harga pasar tenaga kerja maka dalam konteks ini mekanisme

harga terjadi sehingga model pengawasan yang tepat adalah Maket. Namun kadangkala mekanisme pasar tidak bisa dilakukan dan biaya transaksi sukar dinilai dan tidak ada kepercayaan diantara anggota organisasi maka yang paling tepat penilaian , dan pengarahan . Dalam model ini atasan harus menetapkan standart yang akan dibandingkan dengan perilaku atau hasil untuk melakukan pengawasan.

Dalam model ini ada dua keuntungan :

Pertama: menggunakan hubungan kepegawaian yang merupakan kontrak yang tidak lengkap. Dalam menerima hubungan kerja, seorang pekerja menyetujui menerima upah sebagai pertukaran dedikasi yang diberikannya kepada atasannya yang berhak untuk :

- 1) mengarahkan kegiatan si pekerja dari hari ke hari
- 2) secara dekat melakukan monitoring, sehingga mengurangi kemungkinan perilaku petualangan (opportunis).

Kedua : organisasi birokrasi dapat menciptakan atmosfir saling percaya diantara karyawan . Hal ini lebih mudah dibandingkan dengan Market. Anggota suatu organisasi dianggap memiliki tujuan yang sama, sehingga mereka sudah merasa yakin bahwa hubungan jangka panjang akan menghasilkan penghargaan atas prestasi yang baik yang mereka capai dan akan menerima hukuman atas prestasi buruk yang mereka lakukan . Sehingga mereka menciptakan ada “ *goal congruence*” yang akan mengurangi kecenderungan perilaku oportunis yang

harus memerlukan tindakan pengawasan yang tentu memerlukan biaya pengawasan lagi .

Dalam organisasi yang lain di mana tugas-tugasnya sangat lain dan sangat terpadu dan ambigius maka model Market dan Birokrasi mungkin tidak tepat lagi karena sukar menilai hasil transaksi antara individu dan sukar merumuskan standart, sehingga menurut Ouchi model yang bisa dipakai adalah model mediasi, informal yaitu Clan atau Culture.

Tabel 1

Persyaratan Sosial dan Informasi Dalam Pengawasan

Model Control	Persyaratan Normative	Persyaratan Informasi yang harus ada
Market	Saling Timbal Balik	Harga
Bureaucray	Saling Timbal balik kekuasaan yang sah	Peraturan
Clan	Saling Timbal balik Kekuasaan yang sah Nilai & keyakinan yang sah	Tradisi

Sumber : A Conceptual Framework for The Design of Organization Control Mechanise, Vol 25 . No. 9, September 1979

4) Model Ouchi II

Dalam tulisan lain yang hampir seirama, Ouchi membagi dua tipe kontrol yaitu:

1. *Output Control*

Dalam tipe ini kontrol difokuskan pada out put yang dapat dilihat dan diukur secara jelas. Kontrol ini dapat dilaksanakan dengan lebih mudah di bandingkan dengan tipe Behavioral Control.

2. *Behavioral Control*

Dalam tipe ini yang difokuskan adalah perilaku orang per orang, ukurannya sangat kabut dan kadang subjektif karena memang perilaku sukar diukur secara pasti .

Model Ouchi I dan II (1979) dapat dibandingkan. Kontrol Output misalnya hampir semua dengan kontrol result yaitu digunakan apabila output bisa diukur dan dapat dinilai secara persis. Perilaku hampir sama dengan *Bureaucracy* atau Action Control Result Control dimana digunakan dalam hal adanya *ambiguity* mengukur output dan memerlukan proses transformasi . Dalam Ouchi and Maguire (1975) disebutkan *Behavioral Control* adalah pengawasan langsung dan *Output* sebagai alat mengukur *Output*. Dalam Clan Control kepercayaan diletakkan pada kegiatan-kegiatan ritual, bentuk upacara. Ketiga bentuk pengawasan ini serta persyaratan untuk menentukan pengukuran perilaku dan out put dapat dilihat dari tabel berikut (Ouchi, 1974):

Tabel 11

Persyaratan Penentuan Pengukuran Perilaku dan Out put

Kemampuan menilai output	Pengetahuan atas proses transformasi	
	Sempurna	Tidak sempurna
Tinggi	Pengukuran Perilaku/Output (Program Apollo)	Pengukuran Output (Butik wanita)
Rendah	Pengukuran Perilaku (Industri Kaleng)	Ritual dan Upacara "Clan" Control (Laboratorium Riset)

Sumber : A Conceptual Frame Work for The Design of Organization Control Mechanism, Vol 25, No 9 September 1979.

5) Model Helriegel dan Slocum

Penggolongan ini dikemukakan oleh Don Hellriegel dan John Slocum sebagai berikut:

1. *Human Input Control*

Dalam tipe ini kontrol dimulai dari penerimaan atau rekrutmen Sumber Daya Manusia yang akan menjadi unsur penting dalam organisasi. Di sini tenaga karyawan itu diseleksi dengan ketat, sehingga yang terpilih bebas dari sifat-sifat yang tidak baik seperti sifat munafik, mencuri, tidak bertanggungjawab, dan menjilat. Dalam kontrol ini peranan psikiater sangat penting.

2. *Reward Punishment System*

Dalam tipe ini kontrol dilakukan melalui pemberian penghargaan kepada yang memberikan kontribusi positif kepada organisasi dan memberikan hukuman kepada yang berperilaku bertentangan dengan tujuan organisasi.

Bentuk Reward Punishment dapat dilakukan melalui tiga cara :

a) *Coercieve*

b) *Utilitarian*

c) *Normative*

Sistem *coercieve* menekankan pada hukuman yang diberikan , sistem *utilitarian* menekan atas penghargaan yang bersifat ekstrinsik atau hadiah nyata, dan sistem *normative* menekankan pada penghargaan yang bersifat intrinsik.

3. *Formal Struktur*

Kontrol ini dijalankan dalam pendekatan struktur sebagai berikut :

- a. Menyusun daftar tugas tanggung jawab posisi masing-masing
- b. Menjelaskan arus komunikasi antar bagian dalam organisasi
- c. Memanfaatkan satu unit sebagai pendukung unit lain misalnya penggunaan konsultan dan audit.
- d. Membuat variasi batas kemampuan mengontrol (*span of control*)

4. *policies and Rules*

Menyusun kebijaksanaan dan peraturan sebagai alat untuk dapat melakukan kontrol. Kebijaksanaan dan peraturan ini dijadikan sebagai indikator kualitas kerja yang terbaik. Tanpa kebijaksanaan dan peraturan melakukan kontrol yang objektif.

5. *Budget.*

Budget adalah merupakan rencana kegiatan organisasi yang dalam bentuk angka-angka kuantitatif. Budget ini efektif di pakai dalam melakukan kontrol .

6. *Mechanical control, atau machine controls*

Mesin pengawas dapat digunakan untuk menambah kemampuan manusia untuk melakukan pengawasan langsung misalnya dalam membantu tenaga manusia (motor penggerak), keahliannya misalnya computer, inteligensi misalnya software dan pengawasannya misalnya “ smart card”

6) Model W. H New Man

W. H Newman membagi tiga tipe kontrol sebagai berikut :

1. *Steering Control*

Tipe kontrol ini berarti manajemen memberikan tanda yang menunjukkan apa yang terjadi jika diteruskan kegiatan sekarang. Ada dua respons yang dapat dilakukan oleh manajemen :

a) *Correkctive*

Ini berarti bahwa kesalahan yang terjadi berasal dari dalam organisasi dan dapat dilakukan tindakan koreksi .

b) *Adaptive response*

Ini berarti bahwa kesalahan bersumber dari luar organisasi dan tidak dapat dikatakan tindakan koreksi. Yang dapat dilakukan hanya melakukan desain baru untuk menyesuaikan diri dengan keadaan lingkungan baru .

2. *Yes/ No control*

Dalam tipe ini manajemen memberikan peraturan yang menunjukkan persyaratan tertentu yang harus dicapai sebelum pekerjaan dilanjutkan ke langkah berikutnya. Kontrol ini merupakan teknik defensif yang bermaksud untuk mengontrol jenis kesalahan yang dilakukan oleh manajer bawahan.

3. *Post action Control*

Dalam tipe ini manajemen diberikan laporan kegiatan dari operasi yang sudah siap yang menggambarkan perbedaan atau pertimbangan antara yang

direncanakan dengan yang terjadi sebenarnya. Jelasnya kontrol ini memberikan petunjuk untuk melakukan tindakan koreksi .

7. Model menurut waktu pelaksanaan

Menurut Belkaoui (1988) ada tiga konsep dasar kontrol

- a. Sistem kontrol Tradisional
- b. Sistem kontrol *Feddback*
- c. Sistem kontrol *Feedforward*

a. **Sistem Kontrol Tradisional .**

Dalam sistem ini pertama-tama disusun standart untuk setiap aktivitas yang ada dan standart in akan dibandingkan dengan hasil / kegiatan yang sebenarnya. Perbandingan antara standart dan hasil akan diketahui penyimpangan. Dalam hal ini tidak dilakukan revisi atas standart yang telah dibuat apapun alasannya, yang dikoreksi adalah kesalahan yang sudah terjadi. Dalam proses perbandingan ini dilakukan penilaian sebagai berikut :

- 1) Sifat dari penyimpangan yang ditemukan
- 2) Kemungkinan tindakan koreksi
- 3) Pemberian penghargaan atau *reward* untuk pekerjaan yang memuaskan (positif) dalam arti hasil kegiatan yang dicapai di atas standart atau hukuman atau "*sannction*" untuk kegiatan yang tidak baik (negatif) dalam arti hasil kegiatan lebih kecil dari standar yang diharapkan.

Dalam konsep tradisional ini kita menemukan beberapa kelemahan sebagai berikut :

- 1) Dalam konsep ini dianggap ada pemisahan antara perencanaan dan pelaksanaan. Tidak diikuti adanya koordinasi dan *self control* antara perencanaan dengan pelaksanaan
- 2) Kontrol dianggap sebagai suatu yang statis, tidak dinamis. Penilaian terhadap kegiatan di dasarkan kepada penilaian hitam dan putih, baik dan buruk, benar dan salah, atau memuaskan dan tidak memuaskan.
- 3) Manusia yang dikontrol akan merasakan kekakuan konsep ini karena keterbatasan dalam pengarahan perilaku dan hubungan antar individu.
- 4) Konsep ini memungkinkan timbulnya akibat –akibat negatif yang justru tidak diinginkan, misalnya jika filosofi manajernya bersifat otoriter maka ia dalam melakukan kontrol terhadap bawahannya akan dapat menimbulkan tekanan, perselisihan, ketakutan, dan saling tidak percaya diantara bawahan yang akhirnya akan menjauhkan organisasi dari tujuan jangka panjangnya.

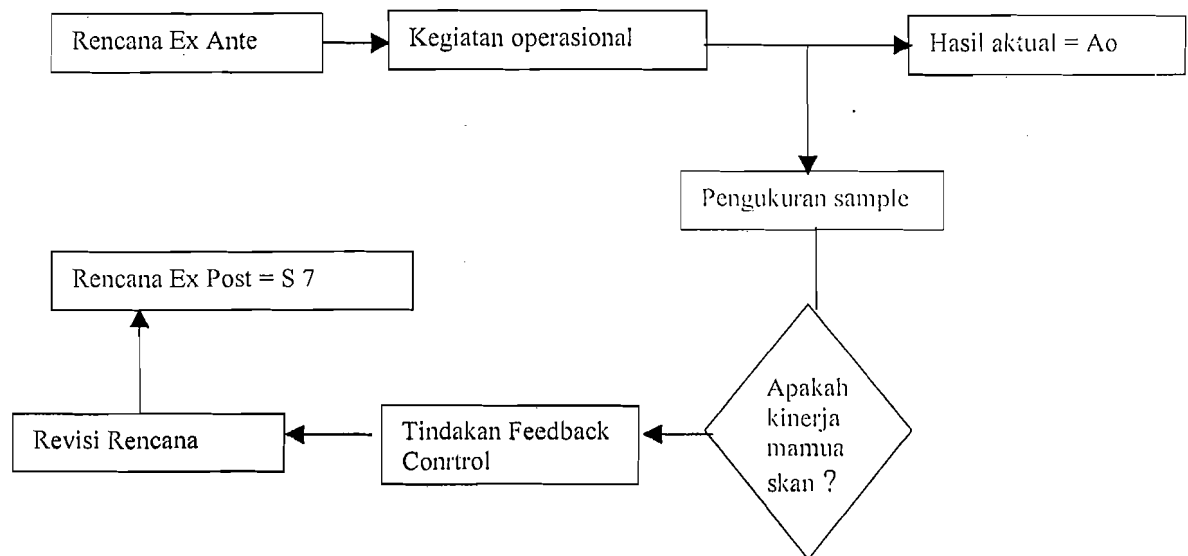
b. Sistem Kontrol Feed back

Konsep ini dapat juga disebut *adaptive atau responsive control system atau expaost control system*. Banyaknya ahli yang memberikan definisi atas konsep *feedback* ini antara lain Jay Forrester, ia mendefinisikan sebagai berikut:

“Konsep ini terjadi apabila suatu lingkungan cenderung kepada suatu keadaan yang memerlukan keputusannya yang akibatnya adalah tindakan yang akan mempengaruhi keputusan yang akan datang”.

- 1) Mengambil dan memeriksa sample kegiatan operasional untuk menilai kemungkinan perlunya koreksi .
- 2) Dari pemeriksaan sample ini akan diketahui kesalahan budget/ plan atau bukan
- 3) Perbaiki kesalahan budget/plan sesuai dengan penyimpangan yang ditemukan dalam sample tadi.

Gambaran kegiatan kontrol feedback ini dapat dilihat sebagai berikut :



Gambar Feedback Control System

Penyimpangan (variance) menurut konsep tradisional yang dinyatakan dari perbedaan antara *ex-ante* dan *actual* dapat diterangkan sebagai berikut :

- 1). Perbedaan antara *ex-ante* dan *actual* merupakan ukuran kemampuan perusahaan dalam melakukan peramalan. Ini merupakan perbedaan antara yang dibudgetkan dengan yang seharusnya dicapai.

2). Perbedaan antara *ex-post* dan *actual* merupakan ukuran dari “ biaya opportunity” dari perusahaan dengan tidak menggunakan sumber -sumber kekayaan secara maksimum

Misal $S_o = \text{Budget (Plan) Ex- ante}$

$S_1 = \text{Budget (Plan) Ex- Post}$

$A_o = \text{Budget (Plan) Actual}$

Maka $(A_o - S_o) = (A_o - S_1) + (S_1 - S_o)$.

Hal ini dapat diterjemahkan sebagai berikut :

$S_1 - S_o =$ menunjukkan efisiensi dalam proses perencanaan

$A_o - S_1 =$ biaya *opportunity* dari penggunaan kapasitas-kapasitas yang tidak maksimal

Beberapa ahli memberikan berbagai pedoman dalam feedback control ini Norton Bedford misalnya, ia memberikan lima pedoman sebagai berikut :

- 1) Laporan mengenai *feedback* ini harus mencakup angka yang dicapai dan pertanggungjawabannya
- 2) Laporan mengenai *feedback* harus dikeluarkan segera pada akhir periode tertentu atau pada saat penyimpangan melebihi jumlah limit tertentu .
- 3) Laporan *feedback* harus menunjukkan trend dan hubungan trend dengan variabel yang berhubungan .
- 4) Laporan *feedback* harus menunjukkan penyimpangan dari standart atau tujuan dan lebih baik lagi di dukung oleh angka-angka yang menjelaskan bahwa penyimpangan itu tidak normal dalam suatu fluktuasi tertentu.

- 5) Laporan *feedback* harus mempunyai format yang standart untuk mempermudah komunikasi .

Dari sudut pandang lain John C. Camillus menyarankan enam pedoman untuk penerapan konsep *feedback* yang efektif sebagai berikut :

- 1) Adanya indikator yang dianggap sebagai pemandu dan pemberi peringatan secara dini .
- 2) Mempunyai rencana yang bersifat *contingency* dalam arti rencana yang memperhatikan aspek-aspek yang mungkin terjadi, di masa yang akan datang dan dalam situasi lapangan yang bersangkutan .
- 3) Adanya analisis trend yang menunjukkan kecenderungan suatu variabel
- 4) Adanya mekanisme untuk penyesuaian
- 5) Adanya sistem akuntansi atau sistem administrasi yang didesain sedemikian rupa sehingga sejalan dengan tujuan pengawasan *feedback* ini .
- 6) Kebijakan yang mengarah pelaksanaannya .

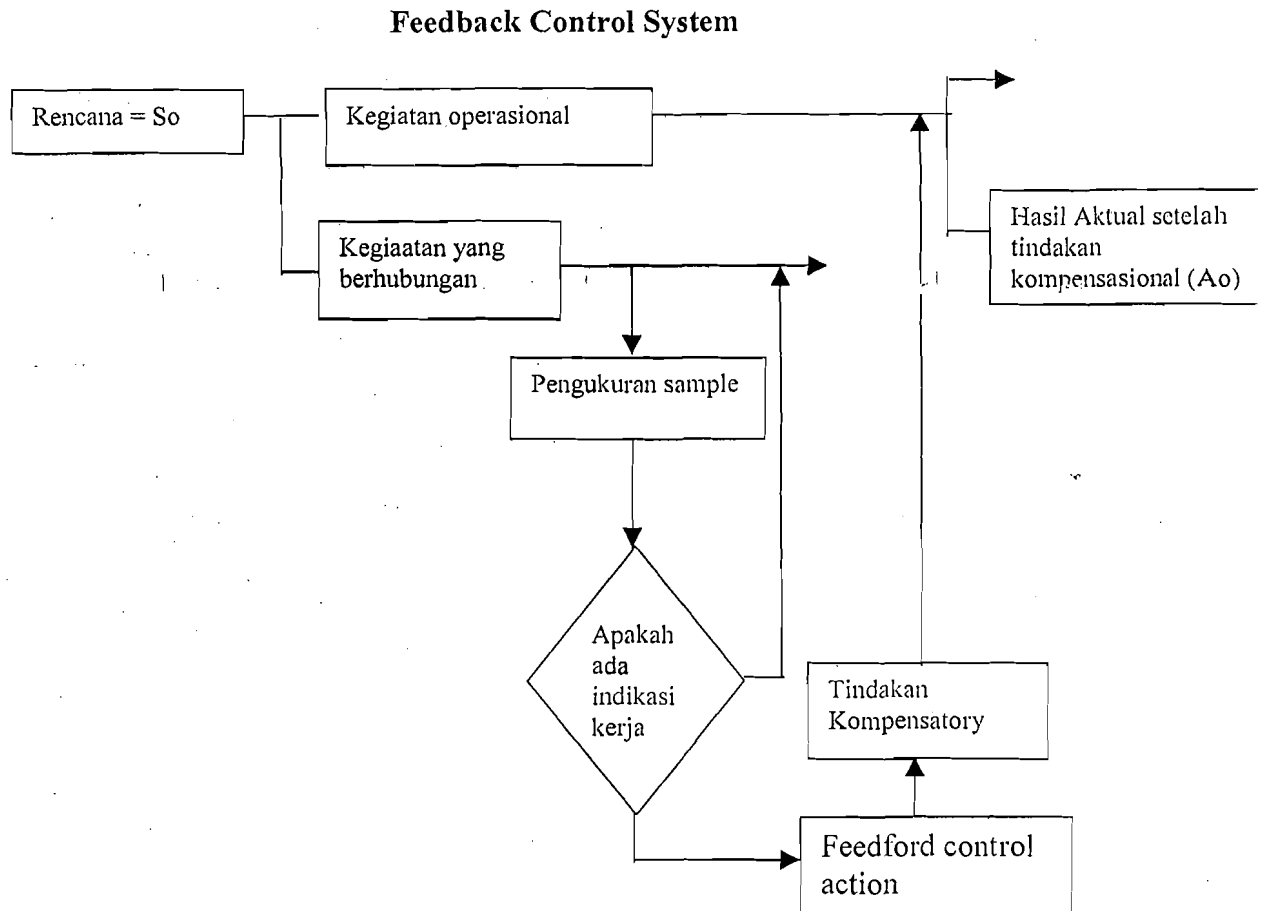
Namun demikian, konsep *feedback* ini memiliki beberapa kelemahan sebagai berikut :

- 1) Konsep ini sangat tergantung sekali pada sukses tidaknya proses penemuan kesalahan
- 2) Adanya jarak waktu (*time lag*) antara saat ditemukannya kesalahan dengan saat dikonfirmasi kesalahan, dan saat dilakukannya perbaikan kesalahan. Dalam masa-masa ini kemungkinan hasil yang dicapai mungkin sudah berubah lagi .

c. Sistem kontrol Feedback

Kalau metode *feedback* harus melihat kesalahan tertentu dari standart tertentu sebelum melakukan koreksi dan prosesnya selalu terjadi setelah diketahuinya fakta. Konsep *feedforward* tidak yakin bahwa pemeriksaan kesalahan dijadikan dasar untuk melakukan koreksi. Sistem ini menganggap bahwa koreksi itu di dasarkan pada ramalan kemungkinan terjadinya kesalahan.

Sistem ini dapat dilihat dari gambar berikut :



Gambar Feed word Control System

Gambar ini menunjukkan bahwa tahap yang dilalui dalam melakukan kontrol adalah sebagai berikut :

- 1) Pemeriksaan atas kegiatan yang berkaitan dengan kegiatan dengan kegiatan operasi yang di dasarkan kepada ramalan kemungkinan terjadinya penyimpangan fakta dari standart yang sudah ditetapkan .
- 2) Konfirmasi dari kemungkinan terjadinya kesalahan itu .
- 3) Mengambil tindakan untuk menjamin dan menyesuaikan kegiatan operasional. Dengan kata lain informasi yang diperoleh dari kegiatan yang berkaitan tadi yang dianggap sebagai pengganti atau gambaran dari keseluruhan kegiatan operasional. Ini pulalah yang dijadikan sebagai dasar melakukan koreksi. Jadi dapat disimpulkan bahwa sistem kontrol *feedforward* ini menerapkan peramalah pengaruh kegiatan yang akan datang yang digambarkan oleh aktivitas yang berkaitan (*related activity*).

Sistem ini berbeda dengan sistem *feedback* dalam hal sebagai berikut :

- 1) Kontrol *feedforward* menggunakan istilah *ex-ante*, yaitu dalam arti kontrol antisipasi (*anticipatory control*), sedangkan kontrol *feedback* menggunakan istilah *ex- post* atau kontrol lanjutan (*follow up control*)
- 2) Kontrol *feedforward* melibatkan arus informasi yang akan datang, sedangkan kontrol *feedback* melibatkan arus informasi yang akan datang dan yang sudah terjadi .
- 3) Kontrol *feedforward* direalisir sebelum terjadinya penyimpangan antara fakta dan yang diharapkan .

- 4) Kontrol *feedforward* berfungsi secara terus menerus berdasarkan arah tertentu berdasarkan komando dari suatu kumpulan peristiwa dan dibuat pada saat pemakainya memasukkan data ke model yang dipakainya, sedangkan dalam *feedback frekuensi* dan kepentingan relatif dari arus informasinya adalah fungsi dari perubahan dalam variabel yang dikontrol.

Adapun kelemahan dari sistem kontrol *freedforward* ini adalah sebagai berikut :

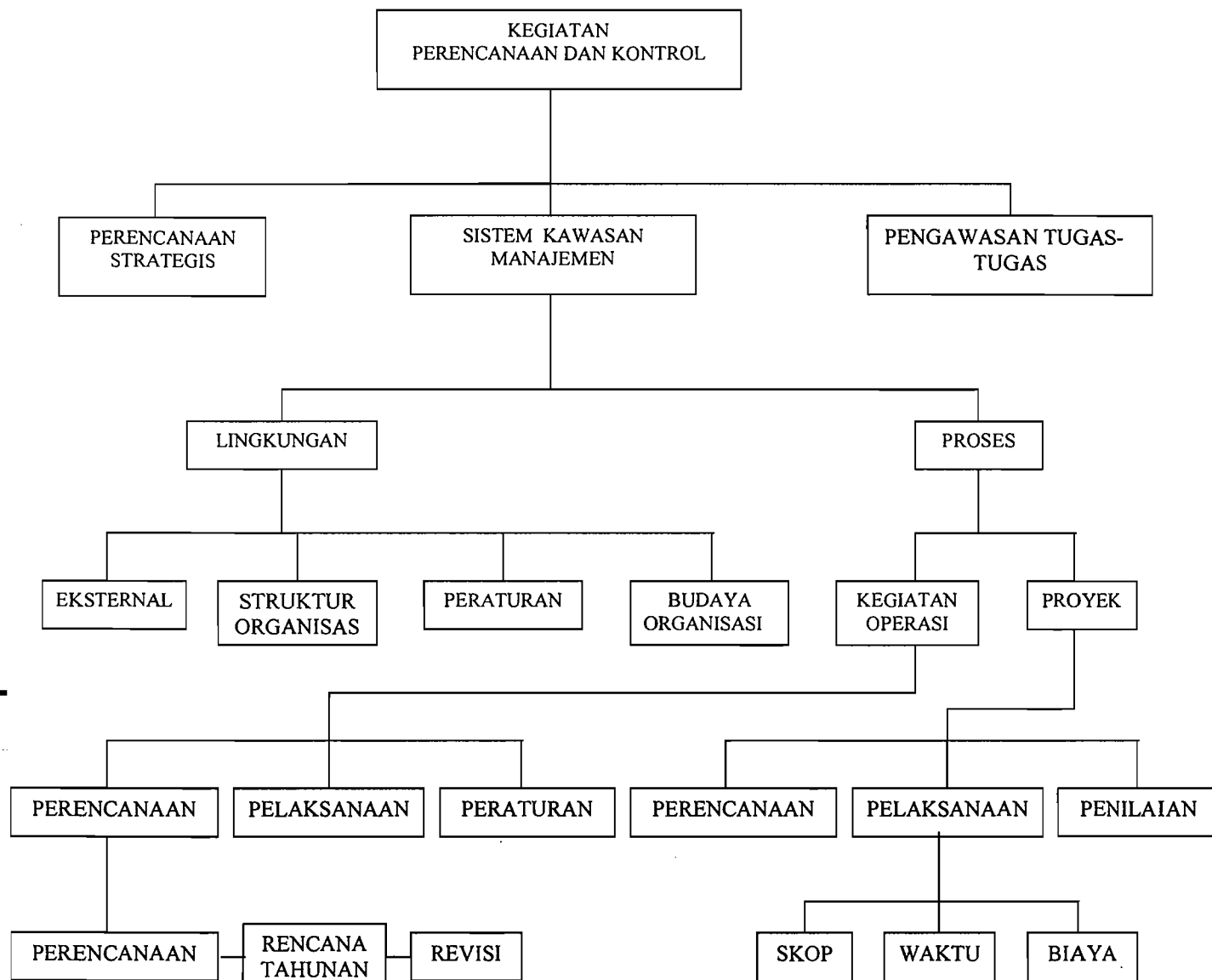
- Sistem ini hanya dapat digunakan dalam proses perekayasaan.
- Kewajiban melakukan peramalan, taksiran terhadap kejadian yang tidak pasti di masa yang akan datang merupakan kelemahan tersendiri. Belum ada studi yang lengkap tentang masa depan (*futuristic*)
- Kontrol ini hanya dapat diterapkan jika manajemen dapat menyajikan informasi tentang gangguan yang akan terjadi pada saat dilakukannya koreksi .

Js. Demski membagi tiga tipe hasil kegiatan :

- *ex- ante* budget (budget permulaan)
- *Ex-post* budget (budget yang direvisi setelah diketemukan *feedback*) dan
- *Actual* (observed) *performance*, atau hasil yang sebenarnya diperoleh .

Hal ini dapat di lihat dari gambar sebagai berikut :

Gambar Penerapan Feedforward Control.



Gambar : Anthony's Control Framework
 Sumber : Anthony, Robert Newton, (1988) *The Management Control Function*,
 (USA : Harvard College)

15. Model Hofstede

Hofstede (1978) memperkenalkan tiga paradigma pengawasan :

- Cybernetic.
- Homeostatic (self regulated, mengatur sendiri) dan,
- Politik.

Cybernetic berarti suatu proses yang menggunakan “*negative feedback loop*” melalui cara : menyusun tujuan, mengukur prestasi, membandingkan prestasi dan tujuan, informasi umpan balik tentang penyimpangan yang tidak diinginkan dan proses melakukan koreksi. Kata Cybernetic diambil dari kata Greek “*kybernetes*”, yang berarti “*steerman*”. Seorang *steerman* adalah mesin dimana dari kumpulan “*circuits*” akan dapat mengoreksi penyimpangannya dari rencana yang dibuat (Macieriello, 1984:6).

Proses “*homeostatic or self regulated*” terdiri dari elemen cybernetic, tetapi tanpa pembagian tugas antara pengawasan dan yang diawasi. Pengawasan dilaksanakan di dalam sistem itu sendiri.

Pengawasan politik (Political Control) bukan cybernetic. Metode ini diterapkan jika model atau persyaratan cybernetic tidak dapat dipakai. Dalam model pengawasan politik ini keputusan umumnya didasarkan pada negosiasi dan pertimbangan pribadi. Elemen utama adalah nilai, norma dan kepercayaan. Model Hofstede ini tampaknya hampir sama dengan model Ouchi tentang pengawasan Clan atau Culture.

16. Maciariellos Control Frame Work

Menurut Maciariello (1980) dapat dibagi dalam dua :

- a. Structure, berkaitan dengan “apa yang dimaksud” dengan sistem. Ini termasuk dalam komponen yang permanen yang terdiri dari :

- Struktur organisasi.
 - Otonomi yang didelegasikan manajer.
 - Pusat pertanggungjawaban dan hubungan diantara pusat-pusat itu .
 - Pengukuran prestasi dan penghargaan.
 - Sistem dan arus informasi dikalangan organisasi itu.
- b. Process, yang berkaitan dengan “apa yang dilakukan” sistem itu yaitu menyangkut langka atau keputusan yang diambil oleh organisasi untuk menetapkan tujuan, mengalokasikan resorsis dan mencapai tujuan organisasi. Hal ini mencakup :

- Penetapan tujuan dan sasaran.
- Menilai prestasi.
- Mengusahakan agar organisasi tetap dalam jalur yang benar.
- Menerapkan keputusan tersebut melalui orang lain.
- Mendapatkan umpan balik dari keputusan dan penerapan yang dilaksanakan itu.

Menurut dia efektivitas dari keputusan yang diambil sangat tergantung pada dukungan dari sistem dan kualitas keputusan itu sendiri.

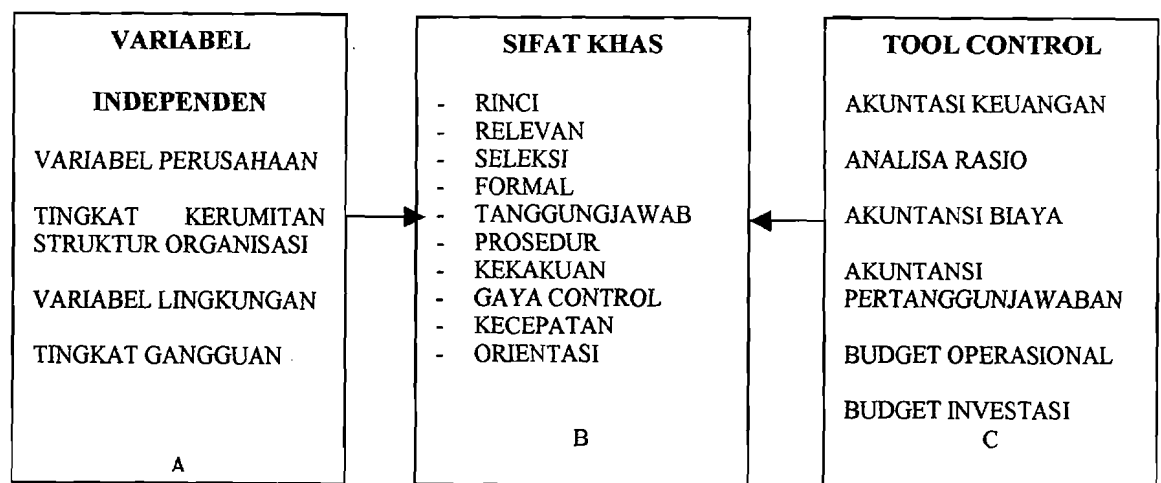
17. Model Amigoni

Amigoni (1978) memperkenalkan model pengawasan yang menghasilkan beberapa langkah.

Pertama, Harus dilakukan upaya untuk mendefinisikan variabel yang independen yang memiliki sifat-sifat sebagai berikut : yaitu jenis perusahaan dan lingkungan yang dapat mempengaruhi sistem pengawasan.

Kedua, Cari sifat-sifat khas dari sistem pengawasan manajemen. Sistem ini tidak bisa dikoreksi dari segi sifat tool-nya.

Ketiga, Hubungan penting yang dapat ditemukan antara sifat khas variabel independen dan tool pengawasan. Model ini dapat dilihat pada gambar 5.17 sebagai berikut :



Gambar. Model Amigoni

1. $A \rightarrow B$
2. $C \rightarrow B$ 3. $A \rightarrow C$

Sumber : Amigoni, Franco (1978), Planning Management Control System, Journal of Business Finance & Accounting 5,3 (279-291)

18. Model Thomas

Thomas mengemukakan 3 jenis Control :

18.1 Administrative Control

Pengawasan ini mencakup semua bentuk alat pengawasan yang dipakai oleh perusahaan dalam internal organisasi seperti : Perencanaan, Akuntansi, Budget dan Kebijakan-kebijakan Perusahaan dan lain-lain.

18.2 Social Control

Social Control adalah pengawasan yang menggunakan nilai-nilai yang dimiliki suatu kelompok sehingga diharapkan anggotanya mematuhi nilai-nilai kelompok itu.

18.3 Self Control (Personnel Control)

Mengenai personnel control ini, Thomas (1983) menggunakan istilah "self control". Self control dimaksudkan sebagai tindakan pengawasan yang dilakukan seorang individu atas perilakunya sendiri dengan kata lain pengawasan itu tidak dilakukan atas pengaruh pihak luar atau lingkungan luar. Otley and Berry (1977) mengemukakan bahwa sistem sosial cenderung mengarah pada *self control or self regulation*. Mereka menyebutkan :

“Sistem sosial secara umum dan organisasi manusia secara khusus sering muncul menunjukkan kecenderungan self regulation dan self control tanpa disadari dalam proses pengawasan”.

Menurut Mc Gregor (Thomas, 1983:182), “Pengawasan eksternal dan ancaman hukuman bukan satu-satunya cara untuk membawa sesuatu ke arah tujuan organisasi. Manusia akan melakukan “self direction dan self control” untuk mencapai tujuan yang dia sudah komit. Komitmen terhadap tujuan organisasi adalah fungsi penghargaan yang dikaitkan dengan pencapaian prestasi”.

Dengan menggabungkan pendapat Dalton and Lawrence dan pendapat Etzioni, Thomas membandingkan administrative control, social control, and self control sebagai berikut :

Tabel. 2

VARIABEL	ADMINISTRATIVE CONTROL	SOCIAL CONTROL	SELF CONTROL
Kebutuhan manusia	Psikologi dan keamanan	Perasaan Memiliki Penghargaan sosial	Keinginan diakui, keinginan maju
Bentuk keterlibatan	Perhitungan	Kesukaan pada perusahaan	Moral
Tipe “congruence” (kesamaan tujuan)	Penyesuaian tujuan dan internalisasinya	Kesesuaian tujuan dan perilaku	Nilai dan keyakinan
Jenis kekuasaan	Remunerasi	Normatif	Ideologi
Reward	Uang, keamanan pekerjaan dan promosi	Keanggotaan dalam grup, pengakuan rekan	Meningkatkan kepribadian dan keinginan untuk maju
Sanksi	Uang, pemecatan dan demosi	Status Penolakan, dikeluarkan dari grup	Kehilangan kepribadian, perasaan gagal dan bersalah
Standar prestasi dan perilaku	Peraturan, Prosedur dan Standar	Norma kelompok, harapan massa	Tingkat aspirasi

Perbedaan antara administrative, social dan self control

19. Model Literatur Auditing

Dalam literatur auditing dikenal bentuk pengawasan Internal Control. Yang dibagi dalam dua jenis :

a. Pengawasan Administrative

b. Pengawasan Akuntansi

Model pengawasan ini lebih lanjut akan dibahas di bab Pengawasan Intern.

20. Model Pengawasan Melekat

Menurut INPRES No. 1 tahun 1989 tertanggal 20 Maret 1989 dikenal berbagai jenis pengawasan :

1. Pengawasan Melekat
2. Pengawasan Fungsional
3. Pengawasan Masyarakat
4. Pengawasan Legislatif

1. Pengawasan Melekat

Pengawasan Melekat adalah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus-menerus dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya secara preventif atau represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Pengawasan Fungsional

Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional, baik intern pemerintah maupun ekstern pemerintah yang dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan

dan pembangunan agar sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Pengawasan Masyarakat

Pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang disampaikan secara lisan atau tertulis kepada aparatur pemerintah yang berkepentingan berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan atau keluhan/pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan baik secara langsung maupun melalui media.

4. Pengawasan Legislatif

Pengawasan Legislatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan.

Kalau kita bandingkan dengan yang ada dalam teori maka jenis pengawasan yang pertama dan kedua (Pengawasan Melekat dan Pengawasan Fungsional) ini dianggap sebagai bagian dari jenis Intern Control sedangkan Pengawasan ketiga dan keempat (pengawasan masyarakat dan pengawasan legislatif) merupakan jenis pengawasan ekstern.¹⁹

C. Sifat Pengawasan

Untuk kelancaran pelaksanaan pengawasan, memang sangat perlu diketahui tentang sifat dari pada pengawasan itu sendiri.

Sebagaimana pendapat yang dikutip Sofyan Safri Harapan Certo (1985), bahwa agar kontrol berjalan sukses maka harus disadari sifatnya :

¹⁹ Sofyan Syafri Harahap, Op Cit, hlm 50.

1. System kontrol tertentu hanya berlaku untuk suatu organisasi tertentu, artinya suatu sistem kontrol tidak akan dapat berlaku untuk semua badan. (lihat pendekatan contingency).
2. Kegiatan kontrol harus dapat mencapai beberapa tujuan sekaligus, bukan hanya tujuan sektoral tetapi tujuan luas lainnya.
3. Informasi untuk maksud kontrol harus diperoleh tepat waktu.
4. Mekanisme kontrol harus dipahami semua orang yang ada dalam organisasi.

Duncan (1975) mengemukakan beberapa sifat pengawasan yang efektif adalah sebagai berikut :

1. Pengawasan harus dipahami sifat dan kegunaannya, oleh karena itu harus dikomunikasikan.
2. Pengawasan harus mengikuti pola yang dianut oleh organisasi.
3. Pengawasan harus dapat mengidentifikasi masalah organisasi.
4. Pengawasan harus fleksibel.
5. Pengawasan harus ekonomis.²⁰

Dari uraian tersebut dapatlah dimengerti bahwa agar pengawasan dapat berjalan sukses maka perlu diketahui sifat-sifat pengawasan itu sendiri, yaitu :

1. Sistem pengawasan hanya berlaku pada organisasi tertentu, maka harus dikomunikasikan.
2. Kegiatan pengawasan harus memahami, fungsi dan tujuan pengawasan itu sendiri.
3. Pengawasan harus dapat mengidentifikasi masalah organisasi.
4. Pelaksanaan pengawasan harus efektif dan efisien.

D. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 susunan pemerintah daerah otonom meliputi DPRD dan pemerintah daerah, DPRD dipisahkan dari

²⁰ Ibid, hlm 44.

pemerintah daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada rakyat.

Pada era Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 hak-hak DPRD adalah cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah dan melakukan tugas pengawasan.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut arus desentralisasi.

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila, dari DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejarah dan menjadi mitra dari pemerintah daerah.

1. Keanggotaan DPRD

- a. Keanggotaan DPRD dan jumlah anggota DPRD ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- b. Alat kelengkapan DPRD terdiri atas pimpinan, komisi-komisi dan panitia-panitia.
- c. DPRD membentuk fraksi-fraksi yang bukan merupakan alat kelengkapan DPRD.

2. Tugas dan wewenang DPRD

- a. Memilih Gubernur / Wakil Gubernur, Bupati / Wakil Bupati dan Walikota / Wakil Walikota.
- b. Memilih anggota MPR dari utusan daerah.

- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur / Wakil Gubernur, Bupati / Wakil Bupati dan Walikota / Wakil Walikota.
- d. Bersama Gubernur / Bupati atau Walikota membentuk peraturan daerah.
- e. Bersama Gubernur / Bupati atau Walikota menetapkan APBD.
- f. Melaksanakan pengawasan terhadap :
 - 1) Pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain.
 - 2) Pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati, Walikota.
 - 3) Pelaksanaan APBD.
 - 4) Kebijakan pemerintah daerah.
 - 5) Pelaksanaan kerjasama internasional di daerah.
- g. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah.
- h. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat.

Pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD tersebut adalah diatur dalam tata tertib DPRD.

3. Hak DPRD

DPRD mempunyai hak :

- a. Meminta pertanggungjawaban Gubernur / Bupati dan Walikota.
- b. Meminta keterangan kepada pemerintah daerah.
- c. Mengadakan penyelidikan.
- d. Mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah.
- e. Mengajukan pernyataan pendapat.

- f. Mengajukan rancangan peraturan daerah.
- g. Menentukan anggaran belanja DPRD.
- h. Menetapkan peraturan tata tertib DPRD.

Pelaksanaan hak DPRD tersebut diatur dalam peraturan tata tertib DPRD.

Selain hak tersebut diatas DPRD juga mempunyai hak untuk meminta keterangan (bahkan pejabat negara / pemerintah atau masyarakat adalah wajib memberikan keterangan), hal ini sebagaimana diatur dalam pasal 20 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 :

- a. DPRD dalam melaksanakan tugasnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa pemerintah dan pembangunan.
- b. Pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat yang menolak permintaan dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun karena merendahkan martabat dan kehormatan DPRD.

Pelaksanaan hak tersebut diakui dalam peraturan tata tertib DPRD.

DPRD juga mempunyai hak mengajukan pertanyaan dan protokoler serta keuangan / administrasi yang pelaksanaan hak tersebut diatur dalam peraturan tata tertib DPRD.

4. Kewajiban DPRD

- a. Mempertahankan dan memelihara keutuhan negara Kesatuan Republik Indonesia.

- b. Mengamalkan Pancasila dan UUD 1945, serta menaati segala peraturan perundang-undangan.
- c. Membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- d. Meningkatkan kesejahteraan demokrasi ekonomi.
- e. Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.

Perlu diketahui bahwa peraturan tata tertib DPRD ditetapkan dengan keputusan DPRD.

Rapat-rapat DPRD bersifat terbuka untuk umum, kecuali yang dinyatakan tertutup berdasarkan peraturan tata tertib DPRD atau atas kesepakatan diantara pimpinan DPRD.

Rapat tertutup dapat mengambil keputusan, kecuali mengenai :

- a. Pemilihan ketua / wakil ketua DPRD.
- b. Pemilihan kepala daerah / wakil kepala daerah.
- c. Pemilihan anggota MPR utusan daerah.
- d. Anggaran APBD.
- e. Penetapan perubahan dan penghapusan pajak dan retribusi.
- f. Utang piutang, pinjaman dan pembebanan kepada daerah.
- g. Badan usaha milik daerah.
- h. Penghapusan tagihan sebagian atau seluruhnya.
- i. Persetujuan penyelesaian perkara perdata secara damai.
- j. Kebijakan tata ruang.

Anggota DPRD tidak dapat dituntut di pengadilan karena pernyataan dan atau pendapat yang dikemukakan dalam rapat DPRD, baik terbuka maupun tertutup yang diajukan secara lisan ataupun tertulis, kecuali jika yang bersangkutan mengumumkan apa yang disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal-hal yang dimaksud oleh ketentuan mengenai pengumuman rahasia negara dalam buku kedua Bab I Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Pasal 27 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999).

Berkaitan dengan hal tersebut tentang tindakan penyidikan terhadap anggota DPRD (sebagaimana telah diatur dalam pasal 28 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999) sebagai berikut :

- a. Tindakan penyidikan terhadap anggota DPRD dapat dilaksanakan atas persetujuan tertulis menteri dalam negeri bagi anggota DPRD Propinsi dan Gubernur bagi anggota DPRD Kabupaten dan kota kecuali jika yang bersangkutan tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan.
- b. Dalam hal anggota DPRD tertangkap tangan melakukan tindakan pidana sebagaimana dimaksud diatas selambat-lambatnya dalam tempo 2 x 24 jam diberitahukan secara tertulis kepada Menteri Dalam Negeri dan/atau Gubernur.

E. Fungsi Pengawasan Oleh DPRD

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 peranan DPRD adalah cukup luas, DPRD adalah penyelenggara pemerintahan daerah bersama pemerintah daerah.

Sebagai badan legislatif daerah DPRD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah.

Sebagai badan legislatif sebagaimana diamanatkan oleh pasal 18 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kewajiban DPRD yang berkaitan dengan pengawasan adalah sebagai berikut :

DPRD melaksanakan pengawasan terhadap :

- a. Pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain.
- b. Pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati, Walikota.
- c. Pelaksanaan APBD.
- d. Kebijakan pemerintah daerah.
- e. Pelaksanaan kerjasama internasional di daerah.

Diantara bagian prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman (sebagaimana diterangkan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999) :

Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah baik sebagai fungsi legislatif. Fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selanjutnya dalam hal susunan pemerintah daerah dan hak DPRD, dijelaskan bahwa :

Susunan pemerintah daerah otonom meliputi DPRD dan pemerintah daerah. DPRD dipisahkan dari pemerintah daerah dengan maksud untuk lebih

memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada rakyat.

Oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah dan melakukan fungsi pengawasan.

Dari uraian tersebut sudah jelas dan tegas bahwa dengan hak serta kewajiban DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan adalah termasuk dalam rangka meningkatkan pertanggungjawaban kepada rakyat.

Peranan yang merupakan kewajiban DPRD dalam melaksanakan pengawasan adalah tidak lepas dari fungsi dari pengawasan itu sendiri.

Tentang fungsi pengawasan terdapat berbagai pendapat :

Pendapat Sujamto :

Fungsi pengawasan :

Langka pertama yang sangat diperlukan adalah menumbuhkan pengertian dan pemahaman yang mendalam terutama dikalangan para pejabat pimpinan pada semua tingkat (makin keatas makin penting) mengenai makna dan faedah pengawasan dalam sistem pemerintahan kita ini terutama dalam mewujudkan aparatur negara yang bersih, kuat, berwibawa serta berdaya guna dan berhasil guna.²¹

William Traver Jerome III (Belkaovi, 1988) sebagaimana dikutip oleh

Sofyan Safri Harahap, menjelaskan tentang fungsi pengawasan sebagai berikut :

1. Pengawasan digunakan untuk membuat standar prestasi yang dimaksud untuk menaikkan efisien dan menekan biaya.

²¹ Sujamto, Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm 98.

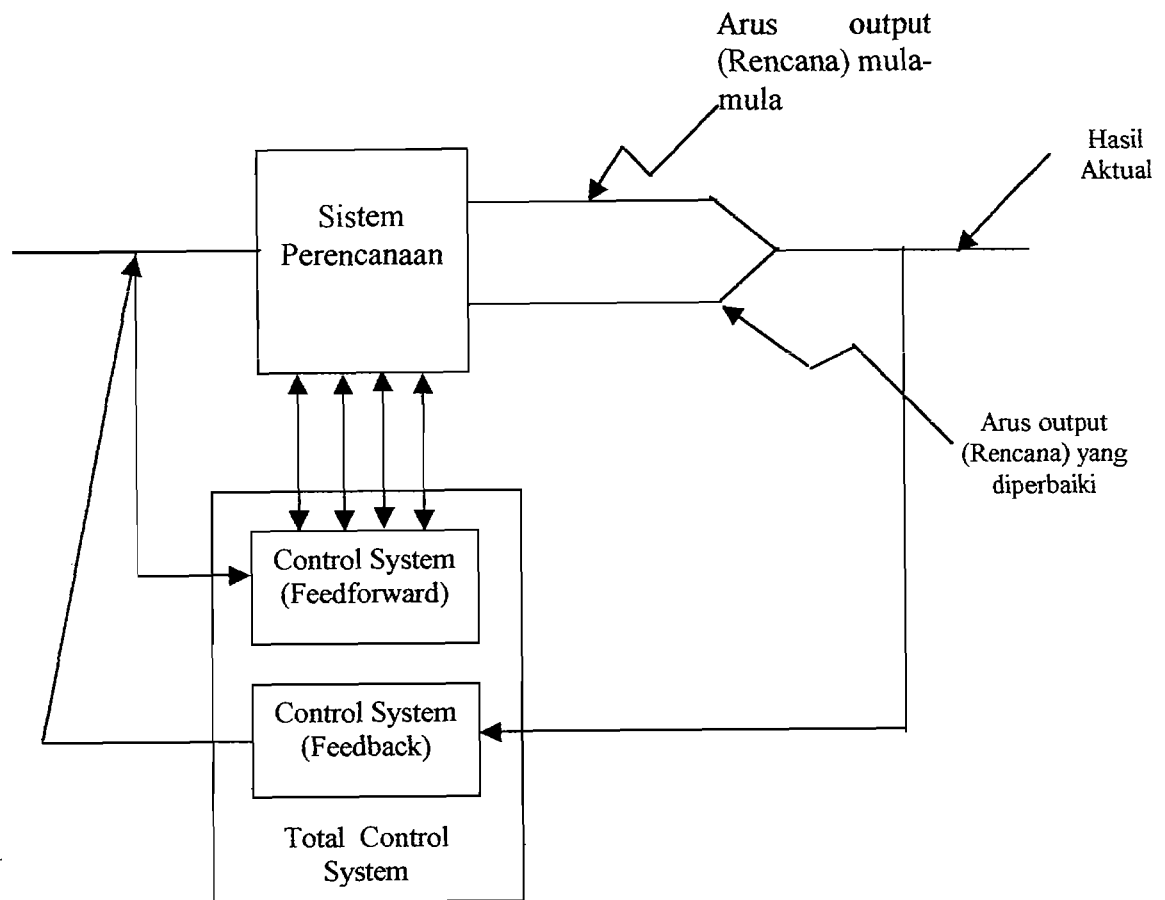
2. Pengawasan digunakan untuk mengamankan aset organisasi atau perusahaan dari kemungkinan pencurian, pemborosan dan penyalahgunaan.
3. Pengawasan digunakan untuk membuat standar kualitas untuk menjamin yang diinginkan langganan atau manager produksi.
4. Pengawasan didesain untuk menetapkan batas wewenang yang didelegasikan oleh top manager.
5. Pengawasan digunakan untuk mengukur prestasi kerja.
6. Pengawasan digunakan untuk perencanaan dan penyusunan program kegiatan.
7. Pengawasan perlu untuk menyumbangkan berbagai macam rencana dan program yang ditetapkan oleh top manajemen.
8. Pengawasan di desain untuk memotivasi karyawan dalam organisasi atau perusahaan sehingga mereka dapat menyumbangkan prestasi terbaiknya kepada organisasi atau perusahaan.²²

Dari uraian tersebut telah dapat dibuat pengertian bahwa fungsi pengawasan DPRD, adalah :

- Standar dan motivasi prestasi kerja yang baik.
- Standar kualitas pelayanan.
- Mengontrol batas-batas kewenangan.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan kebijakan yang telah terencanakan dengan aparat yang kuat bersih berwibawa serta berdaya guna dan berhasil guna sehingga dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat.

²² Sofyan Safri Harahap, Op Cit, hlm 42.



8. Model Parker

Parker (1979) merumuskan beberapa model pengawasan dalam literatur sejak 1979 – 1990 sebagai berikut :

8.1 Model Klasik

Menurut Parker (1986) model ini mengkombinasikan model Taylor dan Fayol. Model ini bersifat otoriter dan paternalistik. Pelaksanaan control dilakukan dengan cara monitoring prestasi melalui sistem informasi sehingga diketahui penyimpangan atau "*control by exception*". Pengawasan ditekankan pada upaya

menetapkan tujuan dan mencari kelemahan, kesalahan dan upayakan untuk mengarahkannya agar sesuai dengan tujuan. Bagi yang melakukan kesalahan dikenakan sanksi. Di sini pegawai diminta agar patuh, loyal kepada perusahaan dan berlaku disiplin.

Parker and Lewis (1995) menguraikan beberapa sifat dan komponen dari model pengawasan klasik ini sebagai berikut :

a. Authority - based control

Kontrol dilakukan melalui saluran kekuasaan dan jabatan formal sesuai struktur organisasi.

b. Disciplinary control

Kontrol ini berupa memaksa patuh kepada peraturan sehingga dilakukannya pembatasan, larangan, arahan, instruksi. Kepada yang tidak patuh akan diberikan tindakan disipliner. Pengawasan Budget dianggap termasuk dalam sistem klasik ini.

c. Coordinative control

Koordinasi dilakukan melalui berfungsi dan hierarki organisasi, misalnya melalui proses penyesuaian antara atasan bawahan. Di sini termasuk penetapan tujuan, tugas, garis kekuasaan dan tanggung jawab, batas kemampuan mengawasi, penetapan biaya, budget dan transfer pricing.

d. Information based Control

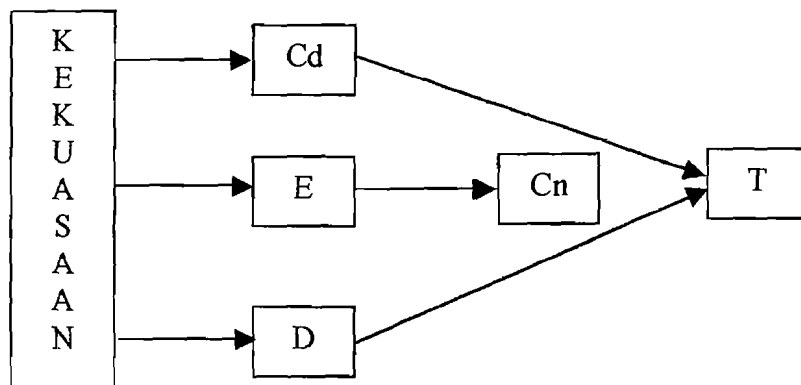
Pengawasan dilakukan melalui media informasi seperti adanya peraturan tentang tingkah laku, peraturan di kantor, prosedur kerja, standar teknis,

target budget dan lain-lain. Elemen ini masukkan dalam arus informasi dan berdasarkan itulah proses pengawasan dilaksanakan.

e. Exception control

Penyimpangan dicari dengan membandingkan rencana dan pencapaian dan seterusnya dilakukan koreksi. Di sini penyimpangan dianggap sebagai akibat dari inefisiensi dan inefektivitas kegiatan. Penyimpangan dijadikan sebagai sinyal peringatan.

Model Klasik ini dapat dilihat dari gambar sebagai berikut :



Gambar : Model Klasik

Model Pengawasan Klasik

Catatan :

Cd = Co – Ordinate Control (Pengawasan Koordinatif)

E = Exception Control (Pengawasan Eksepsional)

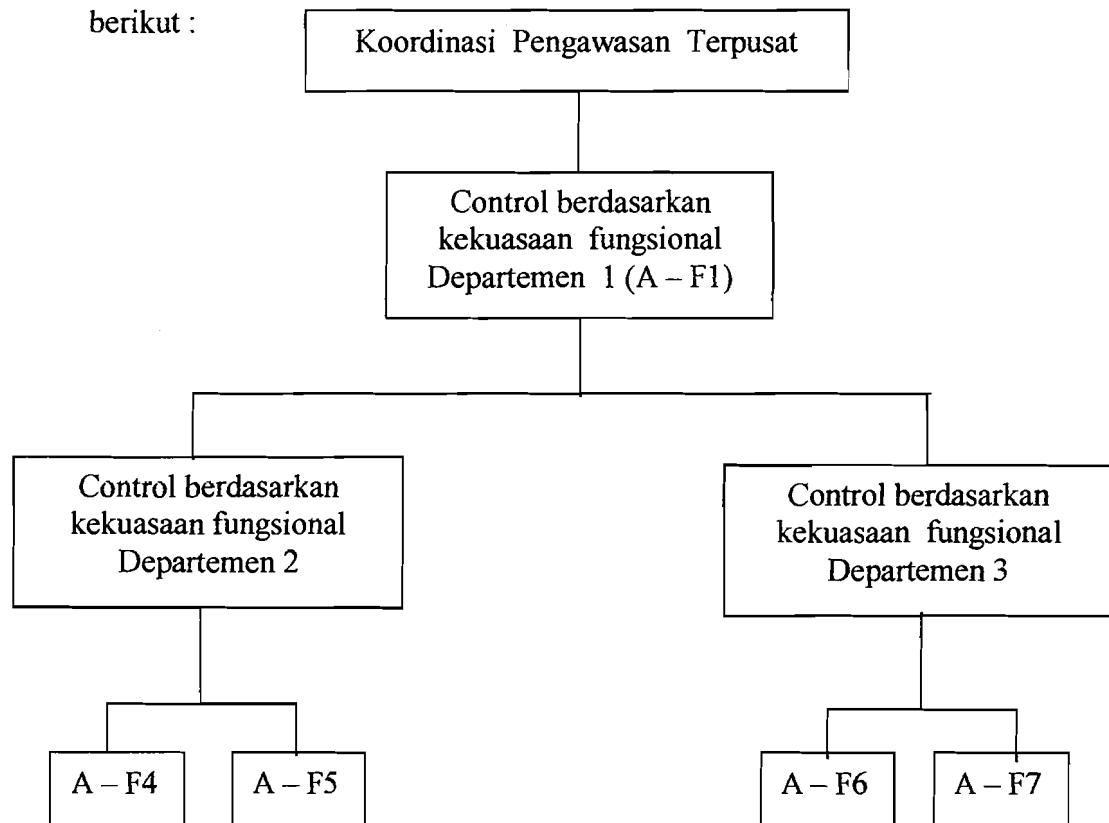
D = Disciplinary Control (Pengawasan Disipliner)

Cn = "Control"

T = Total Control (Keseluruhan kegiatan pengawasan)

8.2 Model Struktural

Dalam model ini sifat-sifat model klasik masih tetap dipakai seperti misalnya *authority based*, *coordinative control*. Namun ada pergerakan yang beralih dari sifat sentralisasi ke sifat fungsional dan perlunya menyesuaikan diri dengan struktur organisasi. Model ini dapat dilihat dari gambar sebagai berikut :

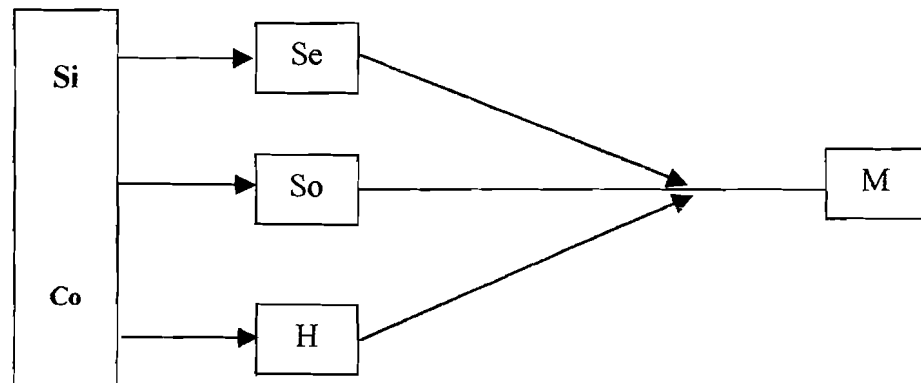


D = Direct Control (Pengawasan langsung)

Garis terpotong = Arus control dari atas ke bawah sesuai tingkat dan departemen dalam organisasi.

8.3 Model Perilaku

Model ini berbeda dari yang diatas karena dia menolak penekan kekuasaan. Model ini sudah memperhatikan faktor situasional dan perasaan orang, model ini dapat dilihat dari gambar sebagai berikut :



Gambar : Model Pengawasan Perilaku

Keterangan :

Si = Variabel Situasi

Se = Pengawasan diri atau self control (Informal)

Co= Variabel Kognitif

So= Kontrol Sosial (informal)

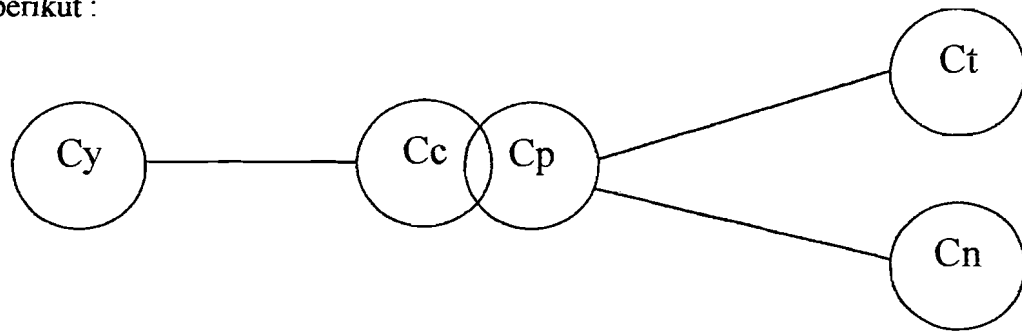
H = Kontrol hirarkis (formal)

M = Motivasi untuk bertindak

8.4 Model Sistem

Menurut model ini pengawasan itu bukan sesuatu yang secara eksternal diberlakukan atas organisasi tetapi merupakan hasil dari sistem yang saling terkait antara satu dengan yang lain. Fungsi pengawasan dianggap sebagai

bagian yang tidak terpisahkan dalam tugas dan fungsi organisasi dan merupakan suatu cara untuk menghilangkan kecenderungan tidak berfungsinya suatu organisasi (*entropic*). Manajer dan sistem pengawasan didesain untuk memfokuskan kearah sumber gangguan bukan hanya sekedar untuk mengoreksi kegagalan yang terjadi tetapi memperbaiki reaksi organisasi terhadap perubahan lingkungan. Model sistem ini dapat dilihat dari gambar sebagai berikut :



Gambar : Model Sistem

Keterangan :

Cy = Cyclical Control (Pengawasan Siklus)

Ct = Timing Control

Cc = Closed System Control

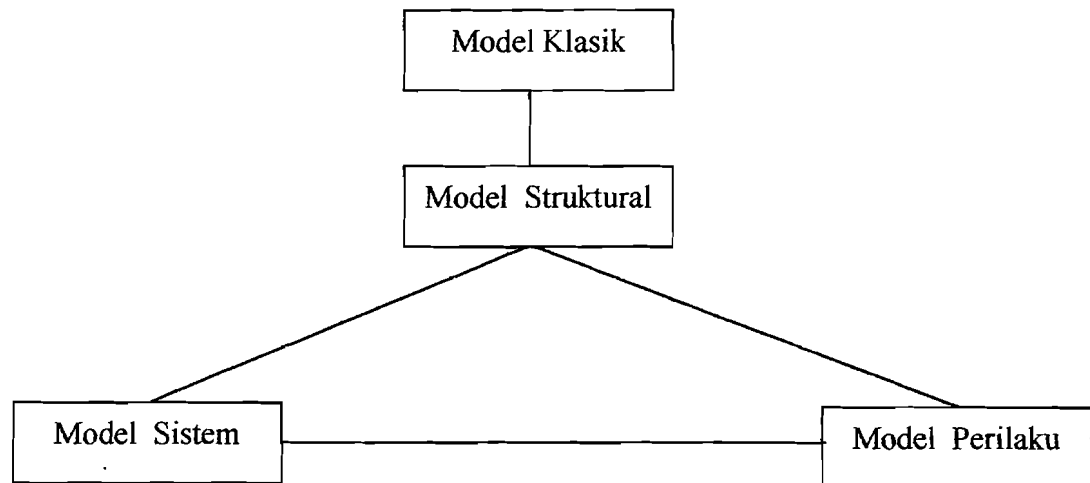
Cn = Contingent Control

Cp = Open System Control

8.5 Model Gabungan yang saling berinteraksi

Model Gabungan yang dikemukakan diatas yaitu Classical Model, Structural Model, Behavioral Model, dan System Model, kenyataannya di lapangan banyak yang saling berhubungan sehingga satu model merupakan bagian dari model yang saling berhubungan bukan terpisah satu sama lain.

Gabungan model itu yang dapat dilihat dari gambar sebagai berikut :



Gambar : Gambar Gabungan Model

9. Model Anshari : Socio – technical system teori

Anshari (1977) menganggap bahwa mendesain sistem control perlu mempertimbangkan unsur struktural, unsur perilaku, jaringan informasi dan hubungan interaksi sosial. Jaringan informasi ini menyangkut : pengukuran, pengumpulan, pemrosesan dan penyampaian informasi. Sistem informasi ini membantu memperlancar arus komunikasi mengenai tujuan, hasil dan penyimpangan dari rencana kepada manajer dan bawahan. Hubungan sosial dilakukan melalui interaksi sosial dalam organisasi dengan menggunakan

variable manusia. Berdasarkan ini maka Anshari menggunakan konsep “*socio technical system theory*”.

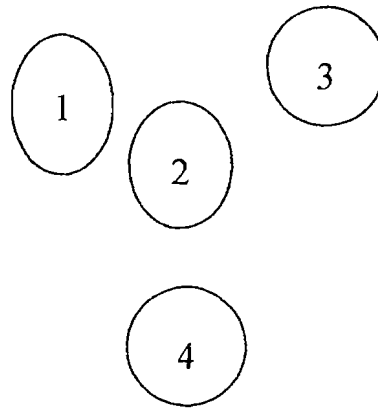
Sistem ini dijabarkan dengan menggunakan beberapa asumsi :

- a. Teknologi adalah penting untuk mencapai situasi yang stabil sehingga perlu melibatkan lingkungan sosial.
- b. Teknologi dan sistem sosial adalah komponen yang selalu berinteraksi dalam sistem pengawasan. Sifatnya adalah :
 1. “Open system” yang bisa mencapai situasi yang stabil melalui “self regulation” dalam menghadapi perubahan lingkungan yang demikian cepat.
 2. Interaksi variable informasi dan manusia sosial bukan satu arah, tetapi melalui struktur informasi yang didorong oleh masyarakat dan informasi itu juga menyangkut hubungan sosial antar manusia.
- c. Si pendesain sistem pengawasan dapat menggabungkan beberapa alternatif struktur informasi dan hubungan sosial manusia.
- d. “Self regulating” ini bermakna bahwa sistem itu dapat dijadikan sebagai mekanisme untuk mengeliminasi gangguan bukan mengeliminasi kekuasaan.

Anshari (p 108) memperkenalkan komponen Sistem Pengawasan sebagai berikut :

- a. Variabel pengawasan atau tujuan (daftar tugas, teknologi, laba, dan lain – lain).

- b. Struktur informasi (mengukur dan memberikan informasi)
- c. Gaya kepemimpinan (persepsi dan reaksi manajerial sehari - hari)
- d. Kepribadian bawahan (tujuan, kebutuhan, aspirasi).
- e. Penghargaan (ekstrinsik dan Intrinsik)



Gambar : Open System

Empat komponen di atas (tidak termasuk controllable variable) dapat dibagi ke dalam tiga kategori sebagai berikut :

- a. Struktur dari sistem itu melekat dalam jaringan informasi. Pengukuran dan komunikasi dimasukkan dalam jaringan ini.
- b. Aspek sosial dari sistem ini terus mempengaruhi hubungan manajer dan bawahan untuk mencapai tujuan. Hubungan ini mempengaruhi dua variabel psikologi :
 - 1. Kepribadian bawahan termasuk di dalamnya kebutuhan, keinginan sikap dan perilaku yang mempengaruhi bagaimana mereka merasa dan bereaksi terhadap sistem pengawasan.

2. Gaya kepemimpinan yang merupakan ciri kepribadian dan sikap manajer dan menentukan bagaimana mereka berinteraksi dengan bawahan.
- c. Dukungan menyangkut penghargaan yang bersifat ekstrinsik dan intrinsik yang bersedia bagi bawahan. Tidak semua penghargaan ini dapat diberikan oleh organisasi sebagian justru dari interaksi sosial yang diperoleh selama proses pencapaian tujuan.

Menurut Amey (1979) ada pandangan baru yang diperoleh dari pendekatan sistem ini. Dalam sistem perencanaan dan pengawasan ini yang sering disalah artikan yaitu ; “Diluar pengakuan bahwa organisasi adalah “open system” yang cenderung bersifat “non cybernetic” yang pengaruhnya adalah untuk membuat tingkat pengawasan yang dicapai lebih besar daripada yang dicantumkan peraturan paling penting dari pandangan ini adalah bahwa “open system” tidak hanya sistem yang terbuka, tetapi merupakan sistem yang sangat rumit yang menyebabkan permasalahan perumusan tujuan dan pengukuran pengawasan yang tepat atas suatu organisasi perlu dipikir ulang”.

10. Model Robert Sterlina

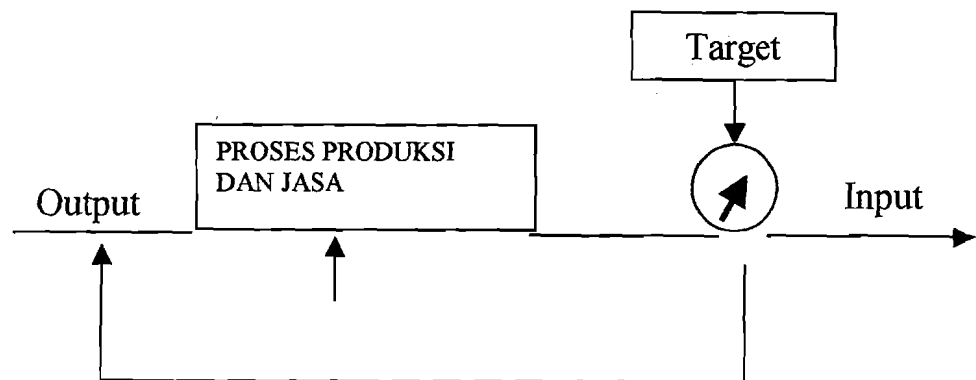
Sterling (1995) menawarkan “*diagnostic control system*” sebagai strategi bisnis yang tepat. Dia memperkenalkan kaitan dengan strategi, organisasi dan pengawasan. Menurut beliau kerangka strategi bisnis itu memiliki empat tingkat :

- a. Sistem keyakinan (*beliefs system*), yang berperan sebagai sumber inspirasi dan mengarahkan pencarian peluang baru.
- b. *Boundry system*, sistem pembatasan yang dipakai untuk menentukan batas perilaku yang baik.
- c. *Diagnostic control system* digunakan untuk memotivasi, memonitor, dan memberikan penghargaan pada pencapaian tujuan dan,
- d. *Interactive control system*, sistem pengawasan interaktif. Yang bermanfaat untuk menjadi pelajaran bagi organisasi dan munculnya ide-ide dan strategi baru.

Tiga hal yang membedakan *diagnostic control system* dengan yang lain :

- a. kemampuan untuk mengukur proses output
- b. keberadaan standar yang ditentukan sebelumnya yang akan dibandingkan dengan hasil aktual.
- c. kemampuan untuk mengoreksi penyimpangan dari standar.

Gambar sistem dapat dilihat sebagai berikut :



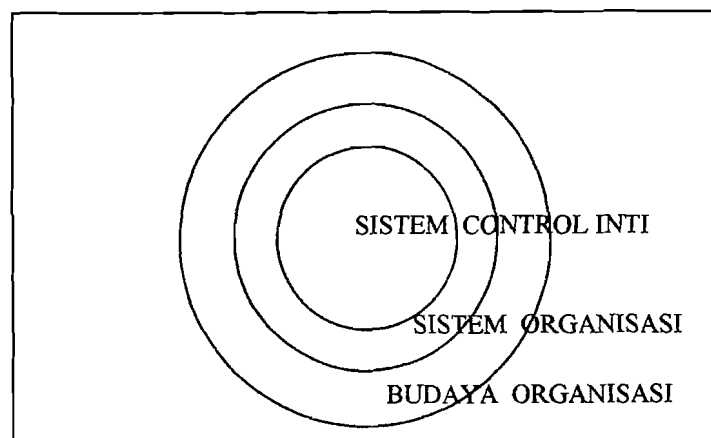
Gambar : Diagnostic Control System

Sterling mendaftar beberapa sistem diagnostik sebagai berikut :

- a. Tujuan dan sasaran
- b. Rencana Bisnis
- c. Budget laba rugi
- d. Budged Biaya
- e. Sistem monitoring proyek
- f. Sistem monitoring pangsa pasar
- g. Rencana Tenaga kerja
- h. Sistem Standard Cost Accounting
- i. Sistem Management by Objectives

11. Model Flamholtz

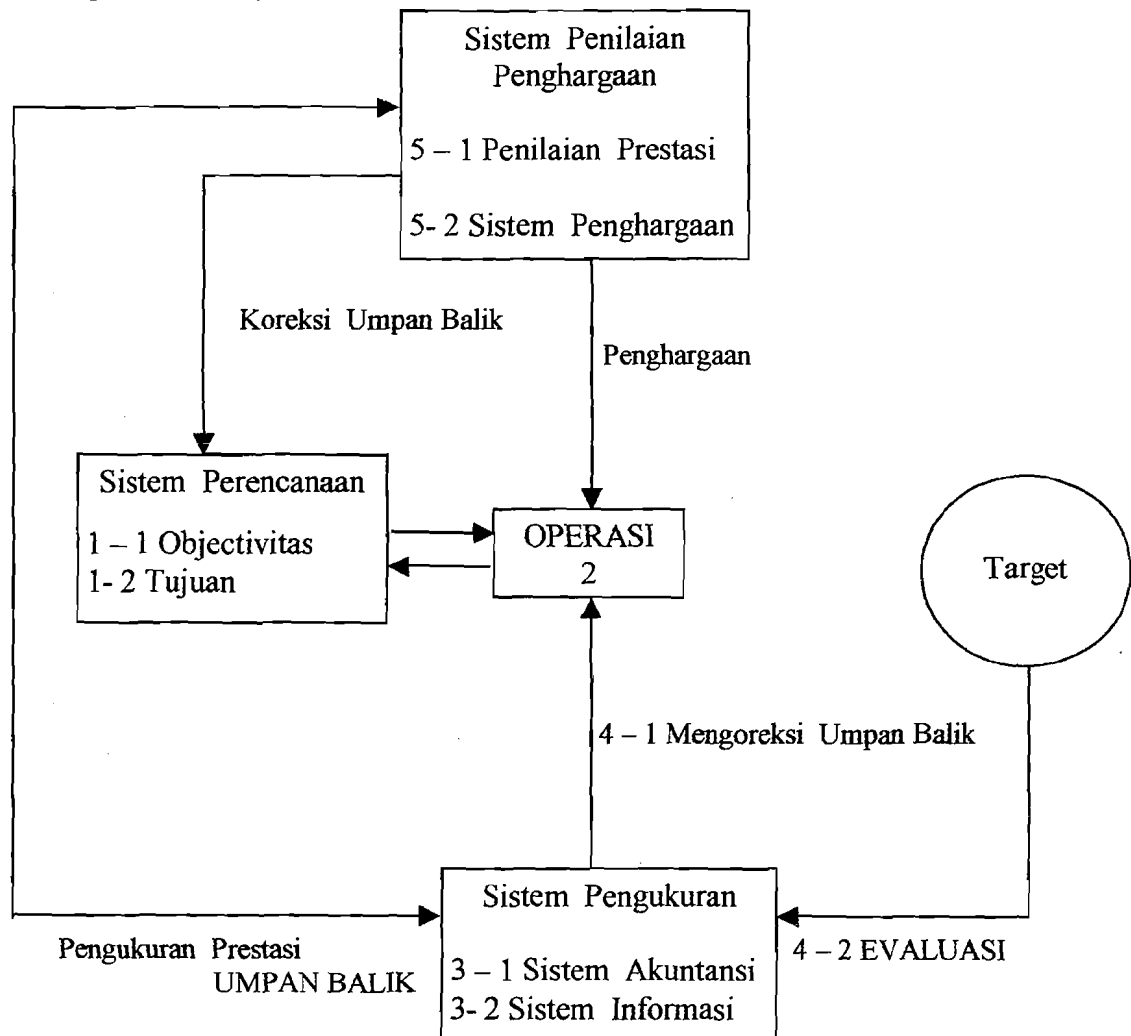
Flamholtz (1996) memberikan gambaran model sistem organisasi sebagai berikut :



Gambar : Sistem Pengawasan

Budaya Organisasi adalah keseluruhan nilai, keyakinan, dan norma sosial yang dimiliki bersama anggota organisasi yang mempengaruhi pemikiran dan tindakannya. Struktur Organisasi adalah kekuasaan yang ditentukan dan hubungan pelaporan, peran serta fungsi yang ditentukan dalam suatu organisasi. The “Core Control System” ini termasuk didalamnya lima fungsi organisasi ; perencanaan, operasi, pengukuran, umpan balik, dan penilaian prestasi.

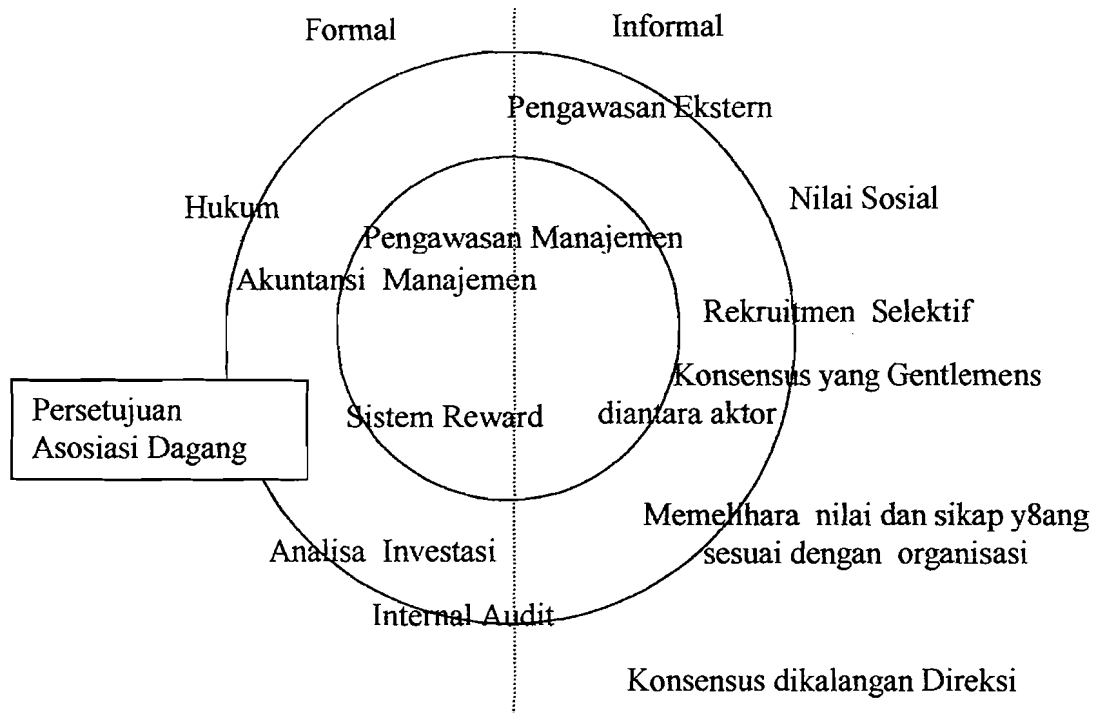
Komponen ini dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar : Model “Core Control System”

12. Model Wilkinson

Wilkinson (1983) mendefinisikan Sistem Pengawasan Manajemen sebagai keseluruhan kegiatan yang bertujuan untuk meyakinkan bahwa organisasi telah bekerja secara efektif. Dia menggambarkan modelnya seperti berikut :



Gambar : Pengawasan Organisasi dan Pengawasan Manajemen

Model ini membagi jenis pengawasan dari sudut formal dan informal.

a. Formal

1. Hukum, Peraturan
2. Akuntansi Manajemen
3. Pengawasan Manajemen
4. Sistem Reward
5. Persetujuan (agreement) Asosiasi

- 6. Analisa Investasi
- 7. Internal Auditor
- b. Informal
 - 1. Pengawasan Ekstern
 - 2. Nilai – nilai Sosial
 - 3. Rekrutment yang dilakukan secara selektif
 - 4. Konsensus diantara para aktor yang bersifat “gentlement”
 - 5. Memelihara nilai dan sikap yang sesuai dengan organisasi
 - 6. Konsensus dikalangan direksi

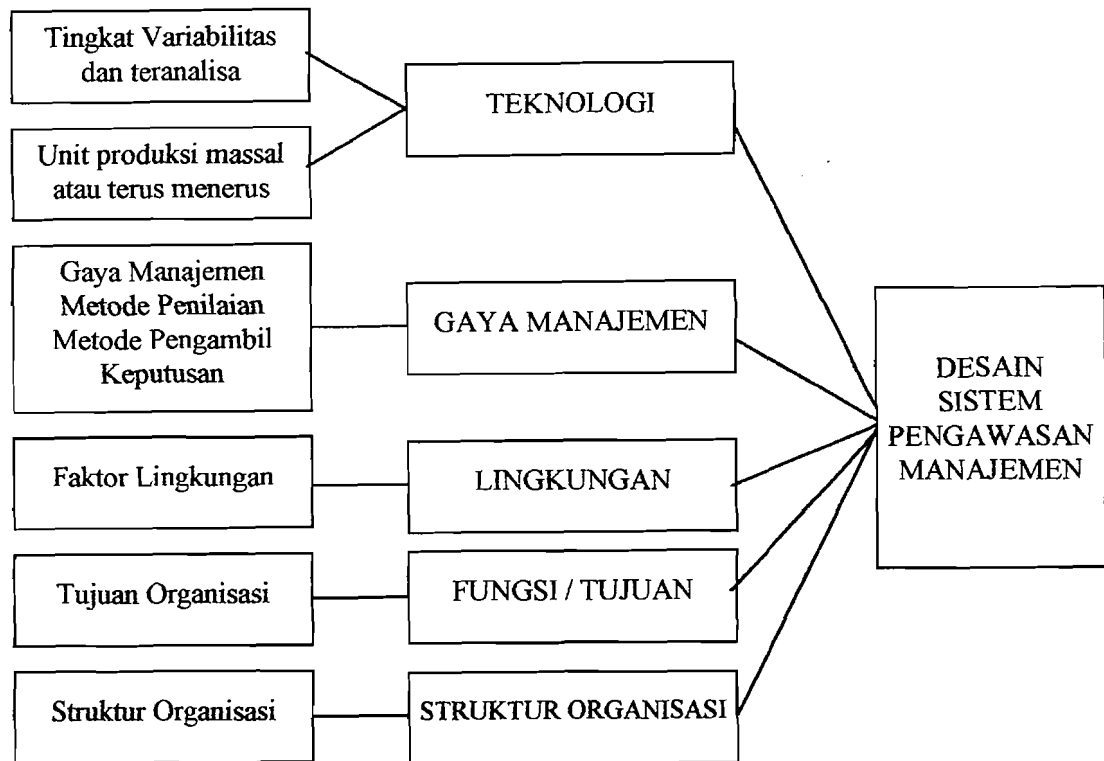
13. Modal Belkaoui

Belkaoui (1986) menggabungkan Model Anthony dan Model Simon dan dia membangun model sendiri sebagai berikut :

Menurut Belkaoui dalam mendesain SPM (Sistem Pengawasan Manajemen) harus diperhentikan 5 faktor yang ada dalam suatu organisasi ;

- a. Teknologi yang dipakai perusahaan
- b. Gaya manajemen dalam menjalankan operasi dan menyelesaikan masalah
- c. Lingkungan perusahaan baik Intern maupun Ekstern
- d. Fungsi dan tujuan organisasi
- e. Struktur organisasi perusahaan

Faktor-faktor ini serta yang mempengaruhinya dapat dilihat dari gambar sebagai berikut :



Gambar : Faktor – faktor yang Mempengaruhi Sistem Pengawasan Manajemen

14. Anthony's Control Frame Work

Dalam model Anthony ini, Sistem Pengawasan atau Perencanaan dan Kontrol mencakup 3 tugas :

- a. Perencanaan Strategi
- b. Sistem Pengawasan Manajemen
- c. Pengawasan Tugas

Ketiga fungsi ini saling terkait dan berhubungan. Sistem pengawasan manajemen memiliki 2 bidang :

- a. Lingkungan Pengawasan
- b. Proses Pengawasan

Lingkungan pengawasan terdiri dari :

- a. Struktur organisasi
- b. Peraturan-peraturan organisasi
- c. Budaya organisasi
- d. Lingkup ekstern

Sedangkan Proses Pengawasan mencakup :

- a. Perencanaan
- b. Pelaksanaan
- c. Penilaian

Model ini dapat dilihat dari gambar.

Anthony dan Govindarajan (1995) mengemukakan bahwa ketiga kegiatan sistem pengawasan di atas saling berhubungan. Perumusan strategi memiliki tujuan, strategi, dan kebijakan sebagai produk akhir. Pengawasan Manajemen merupakan implementasi strategi, sedangkan kegiatan pengawasan tugas menghasilkan prestasi individu yang efektif dan efisien.

BAB III

PEMERINTAH DAERAH DAN PERATURAN DAERAH

A. PEMERINTAH DAERAH

1. Pemerintah Daerah Menurut Undang-Undang Alenia 5 Tahun 1974

Pada tahun 1973 MPR telah mengadakan sidang umum dan menghasilkan ketetapan MPR yang berkenaan dengan pemerintahan daerah yaitu ketetapan Nomor IV/MOPR/1973 tentang GBHN yang di dalamnya memuat juga garis-garis besar tentang penyelenggaraan pemerintah daerah.

Berdasarkan pada hal tertuang yang ada dalam ketetapan Nomor IV/MPR/ 1973 tersebut maka pemerintah menyusun undang-undang pemerintah daerah yang baru yang disesuaikan dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, undang-undang yang baru itu adalah undang-undang nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah.

Undang-Undang ini disahkan oleh presiden pada tanggal 23 Juli 1974 dan diundangkan dalam lembaran negara Tahun 1974 Nomor 38, sebelumnya undang-undang ini telah mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana tersebut pada penjelasan undang –undang Nomor 5 Tahun 1974, yaitu :

Asas Dekonsentrasi, Asas Desentralisasi, Asas Pembantuan (medebewind)

Kalau kita amati dari ketiga asas tersebut yang paling menonjol adalah asas Dekonsentrasi

Sebagaimana pendapat Winarno Surya Adisubroto

Asas Dekonsentrasi adalah asas yang paling menonjol dalam Pasal Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, hal ini ditunjukkan dengan :

- kewenangan menentukan kepada daerah,
- Pengawasan preventif pembuatan peraturan daerah, dimana menteri dalam negeri berwenang menentukan kepala daerah untuk Tingkat Propinsi, Gubernur berwenang untuk menentukan untuk peraturan daerah pada kabupaten/kota.¹

Telah ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 bahwa : Pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sebagaimana telah tersirat dalam penjelasannya bahwa ditetapkannya Pemerintah daerah adalah terdiri dari kepala daerah dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah adalah untuk menjamin adanya kerja sama yang serasi antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mencapai tertib pemerintahan di daerah.

Dari ketentuan tersebut berarti terdapat 2 (dua) unsur di dalam Pemerintah daerah, yaitu : Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam pembahasan ini yang dimaksudkan adalah dalam lingkup pemerintah daerah tingkat II kabupaten, sehingga 2 (dua) unsur sebagaimana dimaksud adalah Kepala Daerah Tingkat II Kabupaten dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat II Kabupaten.

¹ Winarno Surya Adi, Subroto, Otonomi Daerah di era reformasi, (UPP) AMP YKPN Yogyakarta, 1999, hal. 22.

a. Kepala Daerah

1) Pencalonan dan pemilihan kepada daerah

Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat II sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak -banyaknya 5 (lima) orang calon telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah / Pimpinan fraksi-fraksi dengan Gubernur Kepala Daerah.

Hasil pemilihan tersebut diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Tingkat II kepada Menteri dalam negeri melakukan Gubernur Kepala Daerah.

2) Pengangkatan dan pemberhentian

Kepala daerah diangkat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun terhitung mulai tanggal pelantikannya dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah / Pimpinan Fraksi –Fraksi dengan Gubernur kepala daerah.

Hasil pemilihan tersebut diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Darah Tingkat Darah II kepala Menteri dalam negeri melalui Gubernur Kepala Daerah .

Kepala daerah diangkat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun terhitung mulai tanggal pelantikannya dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya,

Sesuai Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 :

Sebelum memangku jabatannya, kepala daerah diambil sumpahnya / janjinya dan dilantik oleh :

- Presiden bagi kepala daerah tingkat I.
- Menteri dalam negeri bagi kepala daerah tingkat II
- Presiden dapat menunjuk menteri dalam negeri untuk mengambil sumpah janji dan melantik Kepala Daerah Tingkat I atas nama Presiden.
- Menteri dalam negeri dapat menunjuk Gubernur kepala daerah untuk mengambil sumpah/janji dan melantik kepala daerah tingkat II atas nama menteri dalam negeri.

Kepala daerah berhenti atau diberhentikan oleh pejabat yang berhak mengangkat karena :

- Meninggal dunia
- Atas permintaan sendiri
- Berakhir masa jabatannya dan telah dilantik kepala daerah yang baru.
- melanggar sumpah / janji
- Tidak lagi memenuhi syarat (syarat-syarat sebagai mana yang dapat diangkat menjadi kepala daerah).
- Melanggar ketentuan tentang larangan bagi kepala daerah.

Ketentuan larangan bagi kepala daerah adalah sebagai mana diatur dalam pasal 20 undang-undang Nomor 5 tahun 1974 :

Kepala daerah menurut hierarkhi bertanggung jawab kepada presiden dan melalui menteri dalam negeri.

Dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pemerintah daerah, kepala daerah berkewajiban memberikan keterangan memberikan keterangan pertanggung jawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sekurang-kurangnya sekali setahun, atau jika di pandang perlu olehnya atau apabila di minta oleh Dewan perwakilan Rakyat Daerah.

Perlu diketahui bahwa sebagaimana sesuai dengan yang dijelaskan pada penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 bahwa :

- Fungsi kepala daerah otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya Pemerintah daerah.
- Fungsi sebagai kepala wilayah adalah yang memikul penyelenggaraan. Urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintahan pusat di daerah

Sesuai dengan ketentuan pada pasal 72 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 bahwa adalah rangka pelaksanaan azas dekonsentrasi wilayah negara kesatuan Republik Indonesia di bagi dalam wilayah-wilayah propinsi dan ibu kota negara, setiap wilayah dipimpin oleh seorang kepala wilayah.

Kepala wilayah :

- Propinsi dan ibu kota negara di sebut Gubernur.
- Kabupaten disebut Bupati
- Kotamadya di sebut Walikota
- Kota administratif di sebut walikota
- Kecamatan di sebut camat

Sebagaimana Pasal 78 Undang -Undang Nomor 5 tahun 1974, dalam menjalankan wewenang, tugas dan kewajiban kepala wilayah adalah :

- Membina ketentuan dan ketertiban di wilayahnya sesuai dengan kebijaksanaan ketentraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh pemerintah.
- Melaksanakan segala usaha dan kegiatan di bidang pembinaan ideologi negara dan politik dalam negeri serta pembinaan kesatuan bangs sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah.
- Menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan-kegiatan instansi-instansi vertikal dengan dinas-dinas daerah, baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya.
- Membimbing dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
- Mengusahakan secara terus menerus agar segala peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah di jalankan oleh Instansi-Instansi Pemerintah Daerah serta Pejabat-Pejabat yang ditugaskan untuk itu serta mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan.
- Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang dengan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan di berikan kepadanya.
- Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instansi lainnya.

Jelaslah uraian diatas sudah jelaslah kiranya bahwa betapa penting dan luasnya tugas dan wewenang kepala daerah.

b. Wakil Kepala Daerah

Sesuai ketentuan sebagaimana Pasal 24 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 bahwa :

Wakil Kepala Daerah Tingkat daerah tingkat II diangkat oleh Menteri dalam negeri atas nama Presiden dari pegawai negeri yang memenuhi persyaratan, dengan memperoleh persetujuan DPRD tanpa melakukan pemilihan, Bupati kepala daerah mengajukan calon wakil kepala daerah tingkat II kepada menteri dalam negeri melakukan Gubernur Kepala Daerah.

Tentang tugas dan wewenang wakil kepala daerah adalah :

- Membantu kepala daerah dalam menjalankan tugas sehari-hari sesuai dengan pedoman yang ditetapkan . Oleh Menteri dalam negeri.
- Apabila kepala daerah berhalangan, wakil kepala daerah menjalankan tugas dan wewenang kepala daerah sehari-hari.

c. Sekretariat Daerah

Sekretariat Daerah adalah unsur staf yang membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintah daerah, sekretariat daerah dipimpin oleh seorang sekretaris daerah.

Sekretaris daerah tingkat II diangkat oleh Gubernur Kepala daerah atas nama Menteri dalam negeri dari pegawai negeri yang memenuhi persyaratan atas usul Bupati / Wali Kato Madya Kepala Daerah setelah mendengar pertimbangan pimpinan DPKD.

d. Dewan Perwakilan rakyat daerah

Sebagaimana dinyatakan undang-undang nomor 5 tahun 1974, bahwa pemerintah daerah adalah kepala daerah dan DPRD, menurut penjelasan konstruksi yang demikian tersebut adalah untuk menjamin adanya kerja sama yang serasi antara kepala daerah dengan DPRD untuk mencapai tertib pemerintahan di daerah.

Telah di tegaskan bahwa dalam menyelenggarakan pemerintah daerah kedudukan DPRD dan kepala daerah adalah sama tinggi, kepala daerah memimpin eksekutif dan DPRD bergerak dalam bidang legislatif.

Juga ditegaskan pula bahwa walaupun DPRD adalah unsur Pemerintah Daerah, tetapi DPRD tidak boleh mencampuri bidang eksekutif tanpa mengurangi hak – haknya, dan bidang eksekutif adalah wewenang dan tanggung jawab kepala daerah sepenuhnya.

1) Hak DPRD

Tentang hak kewajiban DPRD dalam hal ini adalah sebagaimana diatur pada pasal 29 Undang – Undang Nomor 5 tahun 1974.

Untuk dapat melaksanakan fungsi, DPRD mempunyai hak :

- Anggaran
- Mengajukan pertanyaan bagi masing – masing anggota
- Meminta keterangan
- Mengadakan perubahan
- Mengajukan pernyataan pendapat
- Prakarsa

- Penyelidikan

Cara pelaksanaan hak tersebut diatas kecuali dalam hak penyelidikan adalah diantar dengan Peraturan Tata Tertib DPRD, sedangkan tentang hak penyelidikan diatur kemudian dengan undang-undang.

2) Kewajiban DPRD

Sebagaimana telah di tentukan bahwa kewajiban DPRD adalah :

- Mempertahankan, mengamankan serta mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.
- Menjunjung tinggi dan melaksanakan secara konsekuen Garis-Garis Besar Haluan Negara, Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat serta mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- Bersama-sama kepala daerah menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Peraturan-Peraturan daerah untuk kepentingan daerah dalam batas-batas, wewenang yang diserahkan kepada daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada daerah.
- Memperhatikan aspirasi dan memajukan tingkat kehidupan rakyat dengan berpegang pada program pembangunan pemerintah.

2. Pemerintah Daerah Menurut Undang -Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 daerah adalah merupakan hasil tindak lanjut Tap MPR Nomor XV/MPR/1998 yang mengatur tentang penyelenggaraan otonomi daerah.

Penyelenggaraan pemerintah daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah terdapat perkembangan baru dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Sebagaimana pendapat Winarno Surya Adisubrota tentang prinsip-prinsip. Penyelenggaraan pemerintah daerah (menurut Undang-Undang 22 Tahun 1999) :

- a. Asas desentralisasi yang dianut menurut Undang-Undang 22 Tahun 1999 mencakup pengertian :
 1. Pemberian wewenang yang luas pada daerah otonom, kecuali wewenang dalam bidang :
 - pertahanan dan keamanan
 - politik luar negeri
 - peradilan
 - moneter, fiskal, serta kekurangan bidang lainnya.
 2. Proses pemerintahan daerah otonom yang baru berdasar asas desentralisasi atau mengakui adanya daerah otonom yang sudah dibentuk berdasar perundang-undang sebelumnya.
- b. Azas dekonsentrasi yang dianut mencakup pengertian :
 1. Pelimpahan wewenang pemerintahan dari pemerintah pusat kepada perangkat daerah.
 2. Pemerintah propinsi sebagai wilayah administrasi dan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada Gubernur.
- c. Pemerintah pusat dapat menugaskan kepada daerah otonom untuk melaksanakan tugas tertentu.²

Pemerintah daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 adalah penyelenggaraan Pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas Desentralisasi.

Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan legislatif daerah .

² Ibid, hal 12.

a. Kepala daerah

Setiap daerah adalah dipimpin oleh seorang kepala daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh wakil kepala daerah, kepala daerah kabupaten di sebut Bupati, kepala daerah mempunyai jabatan lima tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan.

Sebagaimana pada pasal 43 undang-undang nomor 22 tahun 1999, bahwa kepala daerah mempunyai kewajiban :

- 1) Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia Sebagaimana Cita-Cita Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945.
- 2) Memegang teguh Pancasila dan undang-undang dasar 1945.
- 3) Menghormati kedaulatan rakyat
- 4) Menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan
- 5) meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat
- 6) memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat dan
- 7) mengajukan rancangan peraturan daerah dan menetapkannya sebagai peraturan daerah bersama dengan DPR

Kepala daerah wajib menyanggikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran, dan wajib memberikan pertanggung jawaban kepada DPRD untuk hal tertentu atas permintaan DPR.

Pada penyelenggaraan pemerintah, kepala daerah memimpin penyelenggaraan pameran tokoh daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan

bersama DPRD, dalam menjalankan tugas dan kewajibannya kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD.\

b. Wakil Kepala Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bahwa disetiap daerah terdapat seorang Wakil Kepala Daerah, wakil kepala daerah dilantik oleh presiden atau pejabat lain yang ditunjuk bersamaan dengan pelantikan kepala daerah.

Wakil kepala daerah sebagai mana di maksud di atas adalah mempunyai tugas :

- 1) Membantu kepala daerah dalam melaksanakan kewajibannya
- 2) Mengkordinasikan kegiatan instansi pemerintahan di daerah
- 3) Melaksanakan tingkat tugas lain yang diberikan oleh kepala daerah

Tentang pertanggung jawaban dalam penyelenggaraan Pemerintah daerah sesuai tugasnya, wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.

Sebagai mana sesuai ketentuan pasal 58 Undang-Undang Nomor 1999, bahwa:

- 1) Apabila kepala daerah berhalangan tetap, Jabatan Kepala Daerah diganti oleh Wakil Kepala Daerah sampai habis masa jabatannya.
- 2) Apabila wakil kepala daerah berhalangan tetap, jabatan wakil kepala daerah tidak diisi.
- 3) Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah berhalangan tetap, sekretaris daerah melaksanakan tugas kepala daerah untuk sementara wakil.

- 4) Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah berhalangan tetap DPRD menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah selambat-lambatnya dalam waktu tiga bulan.

c. Perangkat Daerah

Sebagaimana menurut Undang -Undang Nomor 22 Tahun 1999 bahwa : Perangkat daerah adalah terdiri atas sekretaris daerah, dinas daerah dan lembaga teknis daerah lainnya, sesuai dengan kebutuhan daerah. Sekretariat daerah dipimpin oleh daerah kabupaten diangkat oleh Bupati atas persetujuan pimpinan DPRD dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat.

Kewajiban sekretaris daerah adalah membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan serta membina hubungan kerja dengan dinas, lembaga teknis, dan unit pelaksana lainnya.

Sekretaris daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah, apabila sekretaris daerah berhalangan melaksanakan tugasnya tugas sekretaris daerah di laksanakan oleh pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Daerah.

d. Dinas Daerah

Sebagaimana menurut Pasal 62 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, bahwa dinas daerah adalah unsur pelaksana pemerintah daerah, dinas di pimpin oleh seorang kepala dinas yang diangkat oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul sekretaris daerah.

Kepala dinas bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

e. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Sebagaimana menurut undang-undang nomor 22 tahun 1999 bahwa di daerah di bentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah.

DPRD adalah sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah menunjukkan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.

Sesuai pasal 16 ayat (2) tahun 1999 DPRD sebagai badan Legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah.

DPRD Kabupaten mempunyai tugas dan wewenang :

- 1) Memilih Bupati/wakil Bupati
- 2) Memilih anggota Majelis permusyawaratan Rakyat dari utusan daerah.
- 3) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati / Wakil Bupati.
- 4) Bersama dengan Bupati membentuk peraturan daerah.
- 5) Bersama dengan Bupati menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- 6) Melaksanakan pengawasan terhadap :
 - Pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang – undangan lain
 - Pelaksanaan keputusan Bupati
 - Kebijakan Pemerintah Daerah
 - Pelaksanaan kerja sama internasional di daerah.
 - Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah.
 - Menampung dan memindahkan lanjut aspirasi daerah dan masyarakat.

Pelaksanaan tugas dan wewenang tersebut diatas adalah diatur dalam peraturan tata tertib DPRD.

DPRD mempunyai hak :

- 1) Meminta pertanggung jawaban Bupati
- 2) Meminta keterangan kepada pemerintah daerah
- 3) Mengadakan penyelidikan
- 4) Mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah
- 5) Mengajukan pernyataan pendapat
- 6) Mengajukan rancangan peraturan daerah.
- 7) Menentukan Anggaran Belanja DPRD
- 8) Menetapkan Peraturan tata tertib DPRD.

Pelaksanaan hak tersebut diatur dalam peraturan tata tertib DPRD. Dalam melaksanakan tugasnya DPRD berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu di tangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintah dan pembangunan.

Bahkan pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat yang menolak permintaan DPRD sebagaimana tersebut diatas, sesuai ketentuan Pasal 20 Undang –Undang Nomor 22 Tahun 1999 terdapat ancaman pidana kurang paling lama satu tahun karena merendahkan martabat dan kehormatan DPR.

Selain mengunjungi hak sebagaimana tersebut diatas, sesuai Pasal 21 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 DPR juga mempunyai hak :

- 1) Mengajukan pertanyaan
- 2) Protokoler
- 3) Keuangan / administrasi

Pelaksanaan hak tersebut adalah diatur dalam peraturan tata tertib DPRD. Sebagaimana sesuai ketentuan pasal 22 Undang –Undang Nomor 22 Tahun 1999, DPRD mempunyai kewajiban :

- 1) Mempertahankan dan memelihara keutuhan negara kesatuan republik Indonesia
- 2) Mengamalkan Pancasila dan Undang –Undang Dasar 1945, serta menaati segala peraturan perundang-perundangan.
- 3) Membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
- 4) Meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi.
- 5) Memperhatikan dan menyalurkan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitas tindak lanjut penyelesaiannya.

DPRD mengadukan rakyat secara berkala sekurang kurangnya enam kali dalam setahun, kecuali atas permintaan sekurang kurangnya seperlima dari jumlah anggota atau permintaan kepala daerah, Ketua DPRD dapat mengundang anggotanya untuk mengadakan rapat selambat lambatnya dalam waktu satu bulan setelah permintaan itu diterima.

DPRD mengadakan rapat atas undangan ketua DPRD, pelaksanaan tersebut di tetapkan dengan peraturan tat tertib DPRD. Tentang peraturan tata tertib DPRD, sebagaimana pada ketentuan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 bahwa peraturan tata tertib DPRD di tetapkan dengan keputusan DPRD.

f. Sekretariat DPRD

Sekretariat DPRD membantu DPRD dalam penyelenggaraan DPRD dalam penyelenggaraan tugas dan kewenangannya. Sesuai pasal 29 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Sekretariat DPRD di pimpin oleh seorang sekretaris DPRD yang diangkat oleh kepala Daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat atas persetujuan pimpinan DPRD.

Dalam melaksanakan tugas sekretaris DPRD berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD. Sekretaris DPRD dapat menyediakan tenaga ahli dengan tugas membantu anggota DPRD dalam menjalankan tugasnya, sedangkan anggaran belanja sekretariat DPRD di tetapkan dengan keputusan DPRD dari dicantumkan dalam Anggaran Belanja dan Pendapatan Daerah.

B. PEMBUATAN PERATURAN DAERAH

Salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu daerah otonom atau daerah yang berwenang mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah dan melaksanakan peraturan daerah itu sendiri.

Kewenangan yang dimiliki oleh daerah otonom itu sangat erat berkaitan dengan tujuan dari pemberian otonomi kepada daerah, berkaitan dengan hal tersebut kansil berpendapat :

Tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam

rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Untuk dapat melaksanakan tujuan tersebut maka kepala daerah perlu diberikan wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya.³

Sesuai dengan prinsip negara hukum yang dianut oleh Indonesia, maka wewenang yang dimiliki oleh daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan tersebut harus diwujudkan dalam bentuk atau produk hukum yang dapat dibuat oleh suatu daerah disebut dengan “Peraturan Daerah”.

Mengenai pengertian peraturan daerah, undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak memberi pengertian secara jelas, dan beberapa ahli berpendapat sebagai berikut:

Djoko Prakoso menyatakan bahwa :

Peraturan daerah adalah merupakan produk perundang-undangan pemerintah daerah atau hasil kompromis antara Dewan Perwakilan Rakyat daerah dan kepala daerah yang tidak boleh bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku.⁴

Irawan Soejipto berpendapat :

Pada hakekatnya, baik keputusan maupun peraturan daerah itu adalah keputusan dalam arti luas yang ditetapkan oleh penguasa yang berwenang menetapkan, sebab ketiga hal tersebut merupakan perwujudan kehendak penguasa tersebut harus mengambil keputusan.⁵

³ Kansil, Pokok-pokok Pemerintahan di daerah, Asara Baru, Jakarta, hlm 131.

⁴ Djoko Prakoso, Proses pembuatan Peraturan daerah dan beberapa usaha penyempurnaannya, Ghalia Indoensia, Jakarta, 1985, hlm 44.

⁵ Irawan Soejipto, Teknik Membuat Peraturan Daerah, Bina Aksara, Jakarta, 1989 hlm 8.

1. Pembuatan Peraturan daerah menurut undang-undang 5 tahun 1974

a. Materi Muatan.

Undang –Undang nomor 5 tahun 1974 memberikan pengertian tentang materi yang dapat di atur dalam Peraturan daerah, yaitu tepatnya di atur pada pasal 38 yang antara lain :

- 1) Peraturan daerah dan atau keputusan kepala daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan perundang undangan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
- 2) Peraturan daerah tidak boleh mengatur suatu hal yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya.

Pada prinsipnya materi yang dapat diatur dalam peraturan daerah seperti yang diamanatkan diatas yaitu :

- 1) Urusan daerah yaitu hal-hal yang menjadi urusan rumah tangga daerah.
- 2) Sesuatu hal urusan pusat yang penyelenggaraannya diserahkan kepada daerah (urusan tugas pembantuan).

Materi peraturan daerah secara umum yang sering dioperasionalkan adalah:

- 1) Materi yang berkenaan dengan pemberian –pemberian beban kepada penduduk, misalnya : Pajak Daerah dan Retribusi Darah.
-

- 2) Materi yang mengurangi kebebasan penduduk yang dilengkapi dengan sanksi penindakan.
- 3) Materi yang membatasi hak-hak penduduk
- 4) Materi lain yang menurut undang-undang dan peraturan pemerintah harus diatur dengan Peraturan Daerah.

b. Proses usulan rancangan peraturan daerah

penyusun atau pengajuan Rancangan Peraturan Daerah dapat diajukan oleh pihak Eksekutif (Kepala Daerah) maupun Legeslatif (DPRD). Dalam rangka penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dapat dilihat sebagai dasar ketentuan antara lain :

surat edaran menteri dalam negeri nomor 188.34/3771/PUOD tanggal 21 Nopember 1983 perihal petunjuk Rancangan peraturan Daerah.

Memasuki cara -cara penyusun Rancangan Peraturan Daerah adalah sebagai berikut :

- 1) Rancangan Peraturan Daerah yang berhasil dari Eksekutif (Kepala Daerah)
 - Unit kerja di jajaran pemerintah daerah dapat mengajukan prakarsa penyusunan / penyiapan Rancangan Peraturan Daerah
 - Pra Rancangan Peraturan Daerah (pra Raperda) yang disertai dengan penjelasan pokok pikiran dilaporkan kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah C.Q. bagian hukum untuk diadakan kajian awal (diadakan kajian awal/ koreksi dan atau penelitian oleh bagian hukum diajukan kepada kepala daerah dengan disertai pertimbangan/ saran dan

penjelasan-penjelasan seperlunya (apabila perlu) untuk mohon petunjuk atau keputusan. Apabila kepala daerah telah menyetujui Pra Raperda tersebut maka dapat diproses lebih lanjut. Sedang apabila ditolak maka Pra Raperda dikembalikan ke unit kerja yang bersangkutan.

- Dari pra Raperda yang telah disetujui maka Sekretaris Daerah menugaskan kepada Biro/ Bagian Hukum untuk mengkaji ulang Pra Raperda tersebut untuk diadakan penyempurnaan lebih lanjut. Apabila perlu di bahas dalam forum yang lebih luas maka dapat dibentuk Tim Pengkaji/ Penyusun Raperda dengan mengikutsertakan unit-unit kerja yang terkait yang dikoordinasikan oleh Biro / Bagian Hukum.
- Apabila Pra Raperda tersebut telah final (selesai) penyiapannya yang disertai dengan penjelasan pokok, Raperda disampaikan Kepala Daerah yang terlebih dahulu dikonsultasikan kepada :
- Selanjutnya berkaitan dengan ketentuan seperti tersebut di atas sekaligus Biro/Bagian hukum menyiapkan surat pengantar penyampaian Raperda dari Kepala Daerah kepada DPRD, sekaligus menyiapkan kata pengantar sebagai penjelasan Raperda pada rapat DPRD Tingkat II

2) Rancangan Peraturan Daerah yang berhasil dari Dewan perwakilan Rakyat Daerah

- Usulan prakarsa di ajukan oleh anggota Dewan kepada pimpinan dewan sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota (tidak hanya satu fraksi).

- Usul prakarsa oleh Pimpinan DPRD disampaikan dalam rapat Paripurna Dewan setelah mendapatkan pertimbangan dari panitia musyawarah. Dalam rapat paripurna tersebut pemrakarsa menyampaikan penjelasan atas usulnya (inisiatif).
- Dalam rapat paripurna tersebut para anggota Dewan maupun Eksekutif (Kepala Daerah) memberikan tanggapan atas usulan tersebut.
- Apabila usulan prakarsa tersebut diterima maka proses penyelesaian selanjutnya dilakukan melalui prosedur yang ada.

c. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah

Rapat-rapat Dewan tentang pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, baik Raperda berasal dari Eksekutif (Kepala Daerah) maupun atas prakarsa (inisiatif). Dewan ada 4 (empat) tahapan. Hal ini diatur oleh tata tertib DPRD. Kecuali apabila Panitia Musyawarah tertib ataupun dalam rapat Dewan menghendaki lain, misalnya rapat menghendaki Persetujuan Rancangan Daerah ditetapkan secara aklamasi. Keempat tahapan tersebut adalah :

1) Tahap I dilaksanakan dalam bentuk rapat paripurna. Hal ini meliputi :

- Penjelasan Kepala Daerah dalam rapat paripurna terhadap Raperda yang berasal dari Eksekutif (Kepala Daerah)
- Penjelasan umum dalam rapat paripurna oleh pimpinan komisi / pimpinan rapat gabungan komisi atau pimpinan panitia khusus atas nama DPRD terhadap Raperda usul prakarsa (inisiatif).

2) Tahap II dilaksanakan dalam rapat paripurna. Hal ini meliputi :

- Pandangan umum dalam rapat paripurna oleh para anggota yang membawakan suara fraksinya terhadap Raperda.
- Jawaban kepala daerah dalam rapat paripurna terhadap pandangan umum para anggota prosedur Raperda yang berasal dari usul prakarsa (inisiatif) DPRD antara lain :
 - Pendapat pimpinan komisi, pimpinan rapat gabungan komisi atau pimpinan Panitia Khusus atas nama DPRD dalam rapat paripurna terhadap pendapat kepala daerah seperti tersebut di atas.
 - Jawaban Pimpinan Komisi, pimpinan rapat gabungan komisi atau pimpinan Panitia Khusus atas nama DPRD dalam rapat paripurna terhadap pendapat Kepala Daerah seperti tersebut di atas.

3) Tahap III adalah dalam rapat Komisi yaitu dalam rapat Komisi/Rapat gabungan Komisi atau rapat Panitia Khusus yang dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk.

4) Tahap IV dalam rapat paripurna yaitu pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan :

- 1) Laporan hasil pembicaraan tahap III
- 2) Pendapat akhir fraksi-fraksi yang disampaikan oleh anggotanya.

d. Penetapan Peraturan Daerah

Menyitir tentang kewenangan MPR antara lain yang berdasarkan pasal 3 UUD 1945 berwenang menetapkan Undang –Undang Dasar. Undang-Undang Dasar 1945 dengan sistem pembagian kekuasaannya dapat menghasilkan pemerintah pusat dan daerah yang diatur dalam pasal 18 UUF 1945. Pemerintah Darah dimaksud adalah Tingkat I dan Darah Tingkat II seperti diatur oleh UU Nomor 5 Tahun 1974.

Peraturan Darah adalah Kepala Daerah dan DPRD. Selanjutnya Kepala Daerah dan DPRD menetapkan Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah yang memerlukan penetapan mempunyai muatan antara lain :

- 1) Menetapkan ketentuan–ketentuan yang mengikat rakyat. Ketentuan–Ketentuan yang mengandung perintah, larangan, keharusan untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu dan lain-lain yang ditujukan langsung kepada rakyat.
- 2) Mengadakan ancaman pidana berupa denda dan atau kurungan atas pelanggaran ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan darah.
- 3) Memberikan beban kepada rakyat, misalnya pajak dan retribusi
- 4) Menentukan segala sesuatu yang perlu diketahui oleh umum, karenanya menyangkut kepentingan rakyat banyak. Misalnya menetapkan anggaran Pendapatan dan Belanja Darah (APBN), menetapkan perhitungan anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, mengatur gaji dan lain -lain.

Tentang penetapan bahwa yang berhak menandatangani peraturan daerah adalah Kepala Daerah dan Ketua DPRD. Apabila Kepala Daerah atau Ketua DPRD berhalangan agar ditunggu sampai yang bersangkutan dapat menandatangani. Namun apabila penetapan/ penandatanganan suatu Peraturan Daerah sangat mendesak sedangkan Kepala Daerah maupun Ketua DPRD, dapat menunjuk Pejabat lain dengan Keputusan Kepala daerah dan atau ketua DPRD untuk menandatangani Peraturan Daerah.

Semacam ada penegasan bahwa tanggal penetapan peraturan daerah dan atau mulai berlakunya peraturan Daerah adalah sejak tanggal ditandatangani oleh Kepala Daerah dan ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

e. Pengundangan Peraturan Daerah

Undang –undang Nomor 5 Tahun 1974 pasal 40 menyebutkan :

- 1) Peraturan Daerah diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah
- 2) Peraturan Daerah mempunyai kekuatan hukum dan mengikat setelah diundangkan dalam lembaran Daerah yang bersangkutan.
- 3) Peraturan Daerah yang tidak memerlukan pengesahan melalui berlaku pada tanggal yang ditentukan dalam peraturan Daerah yang bersangkutan.
- 4) Peraturan Daerah yang memerlukan pengesahan mulai berlaku pada tanggal pengundangannya atau pada tanggal yang ditentukan dalam Peraturan Daerah yang bersangkutan.
- 5) Peraturan Daerah yang memerlukan pengesahan tidak boleh diundangkan sebelum pengesahan itu diperoleh atau sebelum jangka waktu yang ditentukan untuk pengesahan terakhir.⁶

⁶ UU Nomor 5 Tahun 1974, sahnya Peraturan Daerah harus diundangkan dalam Lembaran Daerah. Dengan diundangkan, peraturan Daerah dapat berlaku mengikat. Namun untuk berlaku efektif di perlukan suatu kerjasama yang baik antara instansi terkait dan juga warga masyarakat.

Cara pengundangan Peraturan Daerah dilakukan oleh Sekretaris Wilayah/Daerah dengan menempatkan dalam Lembaran Daerah. Mengenai pedoman (landasan) penerbitan lebaran dengan antara lain : surat Menteri Dalam Negeri Nomor PEM.10/33/43 tanggal 2 November 1974 perihal penerbitan lembaran Daerah.

Peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang perlu ditempatkan/diundangkan dalam Lembaran Daerah antara lain :

1. Peraturan daerah yang untuk berlakunya memerlukan pengesahan terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang.
2. Peraturan daerah yang berlakunya tidak memerlukan pengesahan lebih dahulu dari pejabat yang berwenang.
- 3) Keputusan-keputusan Kepala Daerah untuk berlakunya memerlukan pengesahan terlebih dahulu dari Menteri Dalam Negeri
- 4) Keputusan-keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan.
- 5) Keputusan –keputusan Kepala Daerah lainnya yang dianggap perlu untuk diketahui khalayak ramai (umum).

2. Pembuatan Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999.

a. Materi Muatan

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tepatnya pada pasal 70 telah memberikan ketentuan larangan-larangan tentang materi yang dapat dimuat dalam peraturan daerah, antara lain :

Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain hal tersebut yang merupakan larangan , juga terdapat ketentuan bahwa peraturan daerah dapat memuat upaya paksa bagi pelanggan, yaitu pidana dan ancaman denda.

Sebagaimana diatur pada pasal 71 undang-undang nomor 5 Tahun 1974, bahwa:

1. Peraturan daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar.
2. Peraturan daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau dengan sebanyak banyak Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah) dengan / atau tidak merampas barang tertentu untuk daerah, kecuali jika ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.

Peraturan daerah adalah membutuhkan peraturan pelaksanaan yaitu dengan keputusan kepala daerah, dalam hal ini telah diatur sebagaimana Pasal 72 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 :

1. untuk melaksanakan peraturan daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, kepala daerah menetapkan keputusan kepala daerah.

2. Keputusan Kepala Daerah tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

b. Proses Usulan Rancangan Peraturan Daerah

Cara-cara penyusunan rancangan peraturan daerah adalah sebagai berikut:

- 1 Rancangan peraturan daerah yang berasal dari eksekutif (kepala daerah) :
 - Konsep rancangan peraturan daerah adalah berasal dari unit kerja dinas/bagian /instansi pada jajaran pemerintah daerah.
 - Pra rancangan peraturan daerah (Pra Raperda) yang dengan disertai penjelasan-penjelasan dan pokok pikiran di laporkan kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah c.q bagian hukum untuk diadakan kajian awal (diadakan penelitian, koreksi)
 - Setelah diadakan kajian awal tersebut selanjutnya oleh kepala bagian hukum rancangan peraturan daerah diajukan kepada kepala daerah lewat sekretaris daerah dengan disertai penjelasan dan bahan-bahan tersebut disetujui oleh kepala daerah, maka rancangan peraturan daerah tersebut diproses lebih lanjut. Apabila rancangan peraturan daerah tersebut di tolak (tidak disetujui) oleh kepala daerah, maka rancangan peraturan daerah tersebut dikembalikan kepada unit kerja yang membuat.
 - Setelah rancangan peraturan daerah tersebut disetujui oleh kepala daerah, selanjutnya kepala bagian hukum diberi tugas untuk mengkaji ulang lagi,

kalau memang perlu di kaji dengan forum yang lebih luas lagi yaitu dengan membentuk tim pengkajian rancangan peraturan darah yang terdiri dari dinas/bagian/instansi yang terkait.

- Dengan selesainya pengkajian ulang tersebut bagian hukum menyiapkan surat pengantar (yang ditanda tangani kepala darah), serta penjelasan pokok pikiran atau pertimbangan-pertimbangan yang berkaitan, dan selanjutnya dikirim untuk diserahkan kepada pihak DPRD.

2. Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Legislatif (DPRD)

DPRD adalah mempunyai hak untuk mengajukan rancangan peraturan darah, pelaksanaan untuk menjalankan hak tersebut adalah diatur dengan peraturan tat tertib DPRD (di kabupaten diatur dengan keputusan DPRD Kabupaten Tuban Nomor 01 Tahun 1999 tentang peraturan tata tertib DPRD Kabupaten Tulon).

Mekanisme pelaksanaannya adalah sebagai berikut :

- Sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota yang tidak hanya terdiri dari 1 (satu) fraksi dapat mengajukan sesuai usul prakarsa pengaturan sesuai urusan darah.
- Usul prakarsa tersebut disampaikan kepada pimpinan DPED dalam bentuk rancangan peraturan darah disertai penjelasan secara tertulis.
- Usulan prakarsa tersebut diberi nomor pokok oleh sekretaris DPRD.
- Usul prakarsa oleh pimpinan DPRD, setelah mendapat pertimbangan dari panitia musyawarah.

- Dalam rapat paripurna, para pengusul di beri kesempatan memberikan penjelasan atas usulan prakarsa tersebut.

Mekanisme pembicaraan mengenai usul prakarsa di lakukan dengan memberikan kesempatan kepada :

- Anggota –anggota DPRD lainnya memberikan pandangan
- Kepala daerah memberikan pendapat
- Para pengusul memberikan jabatan atas pandangan anggota dan pendapat kepala daerah.

Pembicaraan diakhiri dengan keputusan DPRD yang menerima atau menolak usul prakarsa menjadi prakarsa DPRD.

Tata cara pembahasan rancangan peraturan daerah atas prakarsa DPRD mengikuti ketentuan yang berlaku dalam pembahasan rancangan peraturan daerah atas prakarsa kepada daerah, sebelum usul prakarsa belum diputuskan menjadi prakarsa DPRD para pengusul berhak mengajukan perubahan atau mencabut kembali.

c. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah

Pembahasan rancangan peraturan daerah dilakukan melalui 4 (empat) tahapan pembicaraan, kecuali apabila panitia musyawarah menentukan lain.

Tahapan pembicaraan tentang pembahasan rancangan peraturan daerah adalah sebagai berikut :

Tahap I : dalam rapat Paripurna

Tahap II : dalam rapat Paripurna

Tahap III : dalam rapat Paripurna

Tahap IV : dalam rapat Paripurna

Sebelum dilakukan pembicaraan (tahap II, III, IV) dilakukan lebih dahulu rapat fraksi. Apabila dipandang perlu panitia musyawarah dapat menentukan bahwa pembicaraan tahap III dilakukan dalam rapat gabungan komisi atau dalam panitia khusus.

Pembicaraan tahap I meliputi :

- Penjelasan kepala daerah dalam rapat paripurna terhadap rancangan peraturan daerah yang berasal dari kepala daerah.
- Penjelasan dalam rapat paripurna oleh pimpinan komisi / pimpinan rapat gabungan komisi atau pimpinan panitia khusus atas nama DPRD terhadap rancangan peraturan daerah pengusul.

Pembicaraan terhadap II meliputi :

Dalam hal rancangan peraturan daerah yang berasal dari kepala daerah :

- Pemandangan umum dalam rapat paripurna oleh para anggota yang menawarkan suara fraksinya terhadap rancangan peraturan daerah.
- Jawaban kepala daerah dalam rapat paripurna terhadap pandangan umum para anggota.

Dalam hal rancangan peraturan daerah Pengusul DPRD :

- Pendapat kepala daerah dalam rapat paripurna terhadap rancangan peraturan daerah.

- Jawaban pimpinan komisi, pimpinan rapat gabungan komisi atau pimpinan panitia khusus atas nama DPRD dalam rapat paripurna terhadap pendapat kepala daerah.

Pembicaraan tahap III :

ialah pembahasan dalam rapat komisi rapat gabungan komisi atau rapat panitia khusus, yang dilakukan bersama sama dengan pejabat yang ditunjuk oleh kepala daerah.

Pembicaraan tahap IV, meliputi :

Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang dilakukan dengan :

- Laporan hasil pembicaraan tahap III
- Pendapat akhir fraksi-fraksi yang disampaikan oleh anggotanya.

Pemberian kesempatan kepada kepala daerah untuk menyampaikan sambutan terhadap pengambilan keputusan tersebut.

d. Penetapan peraturan daerah.

Peraturan daerah yang telah memperoleh persetujuan DPRD di tanda tangani oleh kepala daerah, hal tersebut berkorelasi sebagaimana diatur pada pasal 69

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bahwa :

Kepala daerah menetapkan peraturan daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selanjutnya dalam penjelasannya di tegaskan bahwa : peraturan daerah hanya di tanda tangani oleh kepala daerah dan tidak ditanda tangani serta pimpinan DPRD karena DPRD bukan merupakan bagian dari pemerintah daerah.

Untuk pelaksanaan tersebut diatur pada keputusan DPRD Kabupaten Tuban Nomor 1 Tahun 1999 tentang peraturan tata tertib DPRD Kabupaten Tuban.

e. Teknik penyusunan, rancangan dan pengundangan

tantang teknik penyusunan, rancangan dan peraturan daerah adalah sesuai petunjuk pelaksanaan sebagaimana diatur oleh keputusan presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 tentang teknik penyusunan peralatan perundang-undangan dan bentuk rancangan peraturan pemerintah dan rancangan keputusan presiden.

Sebagaimana diatur pada keputusan presiden nomor 44 tahun 1999, pada :

Pasal 6

Bentuk rancangan peraturan perundang-undangan dibawah keputusan presiden, mutatis mutandis dengan bentuk rancangan keputusan presiden tersebut.

Pasal 7

Bentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang –undang , peraturan pemerintah, keputusan Presiden dan peraturan di bawahnya, sama dengan bentuk rancangan untuk masing-masing jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam lampiran keputusan presiden ini.

BAB IV

PELAKSANAAN DAN PENGAWASAN PERDA OLEH DPRD

A. Pelaksanaan Peraturan Daerah

Perlu diketahui bahwa sebagaimana judul thesis ini yang sebagai kasus dalam penelitian adalah pelaksanaan peraturan daerah kabupaten Tuban Nomor 10 Tahun 1992 tentang Kebersihan, keindahan dan ketertiban lingkungan dalam Kabupaten Tuban.

1. Dukungan APBD Kabupaten Tuban

Dukungan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) Kabupaten Tuban yang dimaksud disini adalah khususnya Anggaran Pembangunan.

Sebagai pengelola dan penanggung jawab pelaksanaan anggaran pembangunan adalah dinas kebersihan dan pertamanan daerah Kabupaten Tuban (berkaitan dengan pelaksanaan peraturan daerah Nomor 10 Tahun 1992), setelah berlakunya undang-undang Nomor 22 Tahun 1992 tahun 1999 digabung dan menjadi Dinas Kimpraswil Kabupaten Tuban.

Pelaksanaan anggaran pembangunan yang telah diprogramkan adalah dengan rincian sebagai berikut :

Tabel 3

Tahun Anggaran 1996 / 1997

No	Nama Proyek	Jumlah Dana (Rp)	Jenis Kegiatan	Lokasi
1	2	3	4	5
1.	Proyek pengadaan bibit-bibit bunga.	2.500.000	Pembelian bibit Angsana	Halaman GOR Ronggojoyo Kota Tuban
2.	Proyek penilaian Adipura	30.000.000	Pembuatan buku Isian quisioner Adipura	Kota Tuban
3.	Proyek Prakarya Adipura	2.500.000	Pembuatan Prakarya Adipura	Kab. Tuban
4.	Proyek pengadaan tiang Listrik dan pot bunga	78.000.000	- Pemasangan dan Penyambungan tiang listrik - Pengadaan pot Bunga	Kota Tuban
5.	Proyek pembangunan MCK	13.936.000	Pembuatan MCK	Kota Tuban
6.	Proyek pembangunan KIP	10.000.000	- Pengaspalan jalan - Pembuatan jalan Setapak	
JUMLAH		136.936.000		

Sumber Data : Kantor Kimpraswil Kabupaten Tuban.

Tabel 4
Tahun Anggaran 1997 / 1998

No	Nama Proyek	Jumlah Dana (Rp)	Jenis Kegiatan	Lokasi
1	2	3	4	5
1.	Proyek Penilaian Adipura Kencana	50.000.000	Pembuatan buku Isian quisioner Adipura	Kota Tuban
2.	Proyek Prakarya Adipura	2.500.000	Pembuatan Piala Adipura untuk Kecamatan	Kab. Tuban
3.	Proyek pengadaan Gerobak sampah	8.000.000	Pengadaan gerobak Sampah	Kec. Tuban Plumpang Semanding, Jenu Merakurak, Kerek, Montong, Singgahan, Tambakboyo, Bancar, Bangilan, Jatirogo
4.	Proyek pemeliharaan Sanitasi lingkungan Kelurahan Kingking Dan Sidorejo	10.000.000	Perbaikan dan Pemeliharaan MCK	Kota Tuban
5.	Proyek Pemeliharaan KIP	10.000.000	- Pembuatan jalan Aspal - Pembuatan Jalan Beton	Kota Tuban
6.	Proyek Pemeliharaan MIP	30.000.000	Pemeliharaan sal pasar	Pasar Baru Kota Tuban
7.	Proyek pembangunan Jalan TPA	25.000.000	Pembuatan jalan TPA	TPA (Tempat Pembuangan Sampah Akhir)
8.	Proyek perbaikan Transfer Depo (TD)	5.000.000	Perbaikan Transfer Depo	Kota Tuban
9.	Proyek pembuatan Taman Pertigaan di Jl. Cokroaminoto	25.600.000	- Taman - Lampu jalan	Kota Tuban
10.	Proyek pembuatan Lampu hias	50.929.000	Pembuatan lampu hias	Kota Tuban
11.	Proyek peningkatan Tugu Adipura	11.150.000	Pembuatan logo Adipura Pada tugu Adipura dari Kuningan dan Aerilic	Kota Tuban
JUMLAH		224.179.000		

Sumber Data : Kantor Kimpraswil Kabupaten Tuban

Tabel 5
Tahun Anggaran 1998 / 1999

No	Nama Proyek	Jumlah Dana (Rp)	Jenis Kegiatan	Lokasi
1	2	3	4	5
1.	Proyek pemasangan Lampu penerangan jalan Di Ibukota Kecamatan	94.500.000	Pemasangan lampu Penerangan jalan	Ibukota Kecamatan
2.	Proyek Penyambungan Listrik fasilitas umum	50.000.000	Penyambungan, Pemindahan stroom Lampu jalan	Kota Tuban
3.	Proyek Pembibitan Tanaman lindung dan Bunga	5.000.000	Pembuatan rumah Bedeng dan instasi Air	Kota Tuban
4.	Proyek penilaian Adipura	55.000.000	- Posko penilaian Adipura - Pembersihan TPA Dan jalan kota	Kota Tuban
5.	Proyek Pengadaan Gerobak sampah	11.500.000	Pengadaan gerobak Sampah	Kota Tuban
6.	Proyek perbaikan Transfer Depo	5.000.000	Perbaikan transfer Depo	Kota Tuban
7.	Proyek pengadaan Lampu di jembatan Widang	15.000.000	Pengadaan lampu di Jembatan Widang	Kota Widang
JUMLAH		236.000.000		

Sumber Data : Kantor Kimpraswil Kabupaten Tuban.

Tabel 6

Tahun Anggaran 1999 / 2000

No	Nama Proyek	Jumlah Dana (Rp)	Jenis Kegiatan	Lokasi
1	2	3	4	5
1.	Proyek pemasangan Lampu penerangan jalan Di Ibukota Kecamatan	100.000.000	Pembuatan lampu Penerangan jalan Umum	Kota : - Tuban - Parengan - Soko - Rengel - Plumpung
2.	Proyek pengadaan Tong sampah	10.000.000	Pengadaan Tong Sampah Pembuatan rumah	Kota Tuban
3.	Proyek pemeliharaan Sarana kebersihan	7.500.000	- Perbaikan bangunan Kompos - Perbaikan kontainer	Kota Tuban
4.	Proyek pembuatan Taman dan lampu hias Dalam kota Tuban	117.500.000	- Pembuatan lampu Hias - Pembuatan taman	Kota Tuban
5.	Proyek Pemeliharaan Alon-Alon Tuban	45.000.000	- Penggantian pompa - Penggantian paving - Perbaikan air mancur Dan ruang pompa	Kota Tuban
JUMLAH		280.000.000		

Sumber Data : Kantor Kimpraswil Kabupaten Tuban.

Tabel 7

Tahun Anggaran 2000

No	Nama Proyek	Jumlah Dana (Rp)	Jenis Kegiatan	Lokasi
1	2	3	4	5
1.	Proyek pemasangan Lampu penerangan jalan Di Ibukota Kecamatan	125.000.000	Pemasangan lampu jalan	Ibukota Kecamatan
2.	Proyek pemasangan Lampu penerangan jalan	48.000.000	Pemasangan lampu Penerangan jalan	Kota Tuban
3.	Proyek penggantian Lampu hias dalam kota	25.000.000	Penggantian lampu hias	Kota Tuban
JUMLAH		288.000.000		

Sumber Data : Kantor Kimpraswil Kabupaten Tuban.

Dari hal tersebut tampaklah bahwa lokasi pembangunan dari anggaran pembangunan (APBD Kabupaten) dibidang kebersihan dan pertamanan adalah mayoritas ditempatkan di dalam kota Tuban (yang merupakan ibukota Kabupaten Tuban).

2. Retribusi Kebersihan

a. Dasar Pelaksanaan

Retribusi kebersihan di Kabupaten Tuban pelaksanaannya diatur dan ditetapkan dengan peraturan daerah Kabupaten Tuban Nomor 10 Tahun 1992 tentang Kebersihan, keindahan dan ketertiban lingkungan dalam Kabupaten Tuban.

b. Evaluasi Retribusi Kebersihan

Pendapatan Asli Daerah (PAD) khususnya retribusi kebersihan dari tahun ke tahun mengalami penurunan, hal tersebut dapatlah kita lihat pada tabel sebagai berikut :

Tabel 8

Evaluasi retribusi Kebersihan Kabupaten Tuban

No.	Tahun Anggaran	Target	Realisasi
1	2	3	4
1	1997 / 1998	Rp. 170.000.000,-	Rp. 188.077.000.-
	1998 / 1999	Rp. 90.000.000,-	Rp. 91.699.000,-
	1999 / 2000	Rp. 51.000.000,-	Rp. 51.028.000,-
	2000	Rp. 96.000.000,-	Rp. 38.174.000,-
	2001	Rp. 48.000.000,-	Rp. 28.060.000,-
			S/d akhir Juni 2001

Sumber data : Kantor Kimpraswil Kabupaten Tuban

Penurunan realisasi pendapatan retribusi kebersihan tersebut adalah disebabkan oleh keengganan masyarakat yang sebagian masyarakat makin lama tidak bersedia membayar retribusi kebersihan.

1. Jenis Wajib Bayar Retribusi

Penentuan subyek penentuan jenis wajib bayar retribusi kebersihan adalah diatur pada pasal 12 Perda Kabupaten Tuban Nomor 10 Tahun 1992, sebagai berikut :

Tabel : 9

Jenis Wajib bayar Retribusi Kebersihan

No.	Wajib Bayar	Tarif (Rp)	Waktu Pemungutan
1	2	3	4
1.	Rumah tangga		
	- Golongan I	200	Setiap bulan
	- Golongan II	500	Setiap bulan
	- Golongan III	1000	Setiap bulan
	- Golongan IV	1500	Setiap bulan
2.	Warung tempat Usaha Kecil	750	Setiap bulan
3.	Pedagang dasaran Dalam/dan diluar pasar	25	Setiap bulan
4.	Rumah makan / Restoran / Hotel	3000	Setiap bulan
5.	Toko dalam pasar / Milik Swasta	1000	Setiap bulan
6.	Rumah makan / Toko Losmen / Kantor Swasta	2500	Setiap bulan
7.	Perusahaan	5000	Setiap bulan
8.	Pembuangan langsung Ke TPA	500	Setiap bulan

Sumber data : Kantor Kimpraswil Kabupaten Tuban.

Catatan :

Sebagaimana ketentuan pada pasal 12 ayat (3)

Untuk penggolongan klasifikasi dan mekanisme pembayaran oleh kepala Daerah.

2. Mekanisme Pemungutan Retribusi Kebersihan

Sebagaimana telah ditentukan ketentuan pasal 12 ayat (3) Perda Kabupaten Tuban Nomor 10 Tahun 1992 bahwa :

Penggolongan klasifikasi wajib bayar retribusi dan mekanisme pembayaran adalah ditetapkan oleh Kepala Daerah.

Sebagai pelaksanaannya diterbitkanlah keputusan Bupati Tuban Nomor 420 Tahun 1992 tentang Peraturan Pelaksanaan Perda Kab. Tuban Nomor 10 Tahun 1992.

Sesuai keputusan Bupati Tuban Nomor 420 Tahun 1992 pasal 7, Pemungutan retribusi kebersihan mekanismenya bersamaan dengan pembayaran langganan listrik PLN ke Kabupaten Tuban (khususnya obyek retribusi yang rumah tangga).

Di kabupaten Tuban pembayaran listrik PLN adalah di kantor PLN, selain itu di Kantor Koperasi disetiap kecamatan di Kabupaten Tuban.

Semua hasil pemungutan retribusi kebersihan adalah berasal dari pemungutan yang dibersamakan dengan pembayaran listrik PLN, sehingga obyek pemungutan retribusi selain rumah tangga tidak dipungut.

Besarnya retribusi kebersihan ditentukan sebagai berikut :

Yang berlangganan listrik (disesuaikan dengan lokasi fikasi penggunaan daya langganan listrik).

- Golongan I

Pemakaian daya sampai dengan 200 VA sebesar Rp. 200,-

- Golongan II

Pemakaian daya sampai dengan 500 VA

- Golongan III

Pemakaian daya sampai dengan 3.200 VA sebesar Rp. 1000,-

- Golongan IV

Pemakaian daya sampai dengan 6.600 VA sebesar Rp. 1.500,-

Yang tidak berlangganan rumah tangga :

- Golongan I sebesar Rp. 200,- tiap bulan

- Golongan II sebesar Rp. 500,- tiap bulan

- Golongan III sebesar Rp. 1000,- tiap bulan

- Golongan IV sebesar Rp. 1500,- tiap bulan

- ❖ Warung sebesar Rp. 750,- sebulan

- ❖ Dasaran pada pasar milik Pemda/Swasta sebesar Rp.25,- tiap hari

- ❖ Rumah makan, restoran Rp. 3000,- sebulan

- ❖ Toko dan pasar Pemda/Swasta Rp. 1000,- sebulan

- ❖ Kantor Swasta, dapat penginapan / Losmen Rp. 2500,- sebulan

- ❖ Perusahaan besar Rp. 5000,- sebulan

Obyek pemungutan retribusi kebersihan khususnya rumah tangga yang tidak berlangganan listrik tidak pernah diadakan pemungutan.

Perlu diketahui bahwa warung, depot, restoran, toko, losmen, perusahaan sebagian besar adalah berlangganan listrik PLN, dan rumah

tangga di Masyarakat Kabupaten Tuban sebagian besar sudah berlangganan listrik PLN (dengan adanya Program Listrik Masuk Desa).

3. Mekanisme Penyetoran Retribusi Kebersihan

Kantor PLN dan kantor koperasi (tempat pembayaran langganan listrik PLN) yang ditunjuk memungut retribusi kebersihan menyetorkan hasil pemungutan ke kantor dinas kebersihan Kabupaten Tuban (total utuh 100 % setelah dikurangi insentif pemungut) selanjutnya disetorkan ke Kas Daerah Kabupaten Tuban.

Pemungutan terhadap rumah tangga yang tidak berlangganan listrik adalah dipungut melalui RT/RW Desa/Kelurahan setempat dan hasilnya :

- 50 % untuk biaya operasional kebersihan di desa/kelurahan
- 50 % disetorkan ke kas Daerah Kabupaten Tuban melalui Dinas kebersihan Kabupaten Tuban.

4. Mekanisme Pelaksanaan Kebersihan

Sesuai dengan yang dikandung maksud pada peraturan daerah Nomor 10 Tahun 1992, tahapan mekanismenya adalah sebagai berikut :

Tahap I :

Sampah dari keluarga (rumah tangga) dibuang ke tempat pembuangan sampah sementara (transfer depo), hal ini adalah tanggung jawab pihak rumah tangga atau merupakan kegiatan swadaya masyarakat.

Tahap II :

Sampah yang terhimpun di transfer depo selanjutnya dibuang ke TPA (Tempat Pembuangan Sampah Akhir), hal ini adalah menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah.

Seharusnya disetiap kecamatan memiliki TPA, kenyataan sampai dengan sekarang wilayah kecamatan yang sudah memiliki TPA hanyalah kota Tuban.

Termasuk desa di kecamatan se-kabupaten Tuban (kecuali kota Tuban) tidak terdapat transfer depo dan peralatan untuk operasional kebersihan.

5. Prinsip Dasar Retribusi

Prinsip-prinsip dasar tentang retribusi sekarang diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang pajak dan retribusi, sebelumnya diatur oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1957.

Pada saat berlakunya Undang-Undang sebagai berikut :

- Pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997

Dalam ketentuan umum, prinsip dasar yang dimaksud dengan retribusi daerah yang selanjutnya disebut retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

- Pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000

Dalam ketentuan umum, prinsip dasar yang dimaksud dengan retribusi daerah yang selanjutnya disebut retribusi, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan pelaksanaan program kebersihan dan keindahan.

Program kebersihan dan keindahan sebagai unsur pelaksanaan adalah Dinas Kebersihan dan Pertamanan Daerah Kabupaten Tuban (yang sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bergabung menjadi Dinas Pemukiman dan prasarana wilayah Kabupaten Tuban/Dinas Kimpraswil beserta peran serta masyarakat.

Sebagian besar program kebersihan dan keindahan adalah ditempatkan khusus dalam kota Tuban (merupakan Ibukota Kabupaten Tuban), dan tidak merata ke seluruh desa-desa se-kabupaten Tuban.

Hal ini adalah diakui oleh Kepala Sub Dinas Kebersihan dan Pertamanan pada Dinas Kimpraswil Kabupaten Tuban.

Program kebersihan dan pertamanan tidak dapat ditempatkan secara merata se-kabupaten Tuban, disebabkan :

Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan peraturan daerah

1. Anggota DPRD Kabupaten Tuban

Personil DPRD yang dimaksud adalah orang-orang yang menjabat sebagai anggota DPRD Kabupaten yang diangkat dari hasil pemilihan umum.

B. Mekanisme Pengawasan DPRD Terhadap Pelaksanaan Perda

1. Dasar Pelaksanaan

a. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 18 ayat (1) huruf F :

DPRD mempunyai tugas melaksanakan pengawasan terhadap :

- 1) Pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain.
- 2) Pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati, Walikota.
- 3) Pelaksanaan APBD.
- 4) Kebijaksanaan Pemerintah Daerah
- 5) Pelaksanaan kerjasama internasional di daerah.

Pasal 18 ayat (1) :

Pelaksanaan tugas dan wewenang diatur dalam peraturan tata tertib DPRD.

b. Keputusan DPRD Kabupaten Tuban Nomor 1 Tahun 1999 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Tuban.

2. Alat kelengkapan DPRD

a. Susunan

Pada hakekatnya semua anggota DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk melaksanakan pengawasan secara terpadu, dalam pelaksanaannya tugas dan wewenang tersebut disusunlah alat kelengkapan DPRD (ditetapkan dalam rapat DPRD dengan keputusan DPRD).

Sebagaimana diatur pada pasal 17 ayat (1) keputusan DPRD Kabupaten Tuban Nomor 01 Tahun 1999 :

Alat kelengkapan DPRD terdiri dari :

- 1) Pimpinan DPRD
- 2) Komisi-Komisi
- 3) Panitia Musyawarah
- 4) Panitia Anggaran
- 5) Panitia Khusus

Pimpinan DPRD

Pimpinan DPRD menggunakan alat kelengkapan DPRD, dan bersifat kolektif terdiri dari seorang ketua dan 3 (tiga) orang wakil ketua yang mencerminkan fraksi-fraksi berdasarkan urutan besarnya jumlah anggota fraksi.

Komisi-Komisi

Komisi merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada permulaan masa keanggotaan DPRD.

Panitia Musyawarah

Panitia Musyawarah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada permulaan masa keanggotaan DPRD.

Panitia Anggaran

Panitia Anggaran adalah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada permulaan keanggotaan DPRD.

Panitia Khusus

Panitia Khusus dibentuk oleh pimpinan DPRD setelah mendengar pertimbangan Panitia Musyawarah.

Panitia Khusus adalah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat sementara.

b. Tugas

1) Pimpinan DPRD mempunyai tugas :

- Menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja ketua dan wakil-wakil ketua serta mengumumkan kepada rapat Paripurna.
- Memimpin rapat Panitia Musyawarah dalam menetapkan acara rapat DPRD serta pelaksanaannya.
- Memimpin rapat Panitia Anggaran.
- Memimpin rapat DPRD dengan menjaga agar peraturan tata tertib di laksanakan dengan seksama, memberi ijin berbicara dan menjaga agar pembicara dapat menyampaikan pandangannya dengan tidak terganggu.
- Menyimpulkan hasil pembahasan dalam rapat yang dipimpinnya.

(Pasal 19 keputusan DPRD Kabupaten Tuban Nomor 01 Tahun 1999).

2) Komisi-Komisi mempunyai tugas :

- Melakukan pembahasan terhadap rancangan peraturan daerah dan rancangan keputusan DPRD yang masuk bidang tugas masing-masing

- Melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat yang termasuk tugas komisinya
- Membantu pimpinan DPRD untuk mengupayakan penyelesaian masalah yang disampaikan kepada daerah kepada DPRD
- Mengadakan peminjaman dan kunjungan kerja yang dianggap perlu oleh komisi yang bersangkutan atas persetujuan pimpinan DPRD
- Mengadakan rapat kerja dengan kepala daerah dan rapat dengan pendapat dengan perangkat daerah, lembaga, badan, organisasi kemasyarakatan dan warga masyarakat.
- Mengajukan usul dan saran kepada pimpinan DPRD yang termasuk dalam ruang lingkup bidang tugas masing-masing komisi
- Menyusun pertanyaan tertulis dalam rangka pembahasan sesuatu masalah yang menjadi bidang tugas komisi masing-masing
- Memberikan laporan kepada pimpinan DPRD tentang hasil pekerjaan komisi

(Pasal 23 Keputusan DPRD Kabupaten Tuban Nomor 01 tahun 1999).

3) Panitia musyawarah mempunyai tugas :

- Memberi pertimbangan atau saran kepada pimpinan DPRD tentang penetapan program kerja DPRD dan pelaksanaannya, baik atas permintaan pimpinan DPRD maupun tidak.
- Menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD

- Memutuskan pilihan mengenai isi masalah apabila timbul perbedaan pendapat
- Memberi saran pendapat kepada pimpinan DPRD untuk memperlancar segala pembicaraan atas dasar musyawarah untuk mufakat.
- Bermusyawarah dengan pemerintah daerah mengenai ha-hal yang berkaitan dengan penetapan acara serta pelaksanaannya apabila dianggap perlu oleh DPRD (pasal 28 keputusan DPRD Nomor 01 tahun 1999).

4) Panitia anggaran mempunyai tugas :

- Memberikan saran dan pendapat kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan nota keuangan, rancangan APBD, perubahan dan perhitungannya.
- Memberikan saran atau pendapat kepada DPRD mengenai Nota keuangan, rancangan APBD, perubahan serta perhitungannya yang telah disampaikan oleh Bupati (pasal 31 keputusan DPRD Kab Tuban Nomor 01 tahun 1999)

5) Panitia khusus mempunyai tugas :

- Melaksanakan tugas tertentu dalam jangka waktu tertentu yang diterapkan oleh pimpinan DPRD
- bertanggung jawab kepada DPRD atas pelaksanaan tugasnya.

- Panitia khusus dibubarkan oleh DPRD telah jangka waktu penugasannya berakhir atau karena tugasnya di nyatakan selesai (Pasal 34 Keputusan DPRD Kabupate Tuban Nomor 01 tahun 1999)

Tabel : 10

DPRD KABUPATEN TUBAN

HASIL PEMILU TAHUN 1999

NO.	NAMA	UMUR / TTL	DARI PARTAI	PENDIDIKAN	KEDUDUKAN/ JABATAN
1	2	3	4	5	6
1	Dra. Hj. Heny Relawati, MSI.	Tuban, 20-5-1964	GOLKAR	PASCA SARJANA	Ketua DPRD
2	KH. Abdul Wahid	Tuban, 8-6-1950	PPP	MTs.	Wakil Ketua
3	HM. Taufik Achwan	Surabaya, 5-4-1947	PDIP	Sarjana Muda	Wakil ketua
4	Drs. Ahmad Mundzir	Lamongan, 20-4-1949	PKB	Sarjana IAIN	Wakil Ketua
5	Lasiran	Tuban, 1949	PDIP	SLTA	Anggota
6	Achmad Dhofir	Malang, 2-10-196	PDIP	SLTA	Anggota
7	Markus Prijoto	Surabaya, 26-12-1948	PDIP	SLTA	Anggota
8	Drs. Ec. Sutam Tri Yuwono	Surabaya, 11-4-1966	PDIP	Sarjana	Anggota
9	Drs. Sudarmadji	Tuban, 14-8-1953	PDIP	Sarjana	Anggota
10	M. Ali Ashar	Tuban, 14-8-1953	PDIP	SLTP	Anggota
11	Gandung Hardijanto	Tuban, 17-1-1967	PDIP	SLTA	Anggota
12	Rr. Erna Trustiani	Cepu, 6-1-1943	PDIP	SLTA	Anggota
13	Prijanto Sedyowahono	Tuban, 3-4-1971	PDIP	SLTA	Anggota
14	Kanapi	Tuban, 23-8-1971	PDIP	SLTA	Anggota
15	Soenoto	Kediri, 14-4-1937	PDIP	SLTA	Anggota
16	Titiono	Tuban, 10-4-1967	PDIP	SLTA	Anggota

1	2	3	4	5	6
17	Imam Khakim	Lamongan, 17-7-1969	PDIP	D-3	Anggota
18	KH. M. Yahya Romali	Tuban, 23-7-1959	PDIP	Sarjana Muda	Anggota
19	KH. M. Masran sofwan	Lamongan, 2-1-1941	PKB	SARJANA	Anggota
20	M. Imam Ali, BA	Tuban, 18-6-1946	PKB	SARJANA	Anggota
21	Drs. A. Sa'dun Naim	Tuban, 22-11-1964	PKB	SLTA	Anggota
22	Dra. Yayuk Nurul Qomariyah	Tuban, 5-12-1959	PKB	MAN	Anggota
23	Amirin Ismail	Pasuruan, 15-55-1959	PKB	SLTA	Anggota
24	M. Markun Ali	Tuban, 4-6-1960	PKB	MAN	Anggota
25	Moch. Muslich	Tuban, 6-5-1951	PKB	Sarjana Muda	Anggota
26	M. Rusydy	Lamongan, 25-7-1949	PKB	MAN	Anggota
27	H. Abdul Azis, BA	Tuban, 2-9-1959	PKB	Sarjana Muda	Anggota
28	Bambang Sutiyono, Bsc	Ponorogo, 3-2-1950	GOLKAR	Sarjana Muda	Anggota
29	Drs. Marwan, SH	Tuban, 8-10-1966	GOLKAR	SARJANA	Anggota
30	Drs. H. Nasiran	Kebumen, 21-11-1940	GOLKAR	SARJANA	Anggota
31	Rudi Hariyanto	Tuban, 12-12-1967	GOLKAR	SLTA	Anggota
32	Suryadi	Pacitan, 14-7-1961	GOLKAR	SLTA	Anggota
33	Drs. Trisno Ujud	Tuban, 11-3-1954	GOLKAR	SARJANA	Anggota
34	Warsito A.Pd.	Tuban, 3-12-1947	GOLKAR	D-1	Anggota
35	Abdul Fatah, SH	Tuban, 10-7-1962	PPP	SARJANA	Anggota
36	KH. Nashirudin	Tuban, 24-8-1949	PPP	MTs Pesantren	Anggota
37	H. Djuwaini	Tuban, 5-8-1943	PAN	SLTA	Anggota
38	Muflich Maksis	Lamongan. 4-1-1952	PAN	MTs	Anggota

1	2	3	4	5	6
39	K. Syaiful Ulum	Tuban, 7-7-1955	PKU	MAN	Anggota
40	H. Achmad Sunarto	Kediri, 8-2-1939	PKP	SUSLAPA	Anggota
41	Mayor CKU, Royanhadi, Bsc	Surabaya, 1-10-1948	F.TNI/ POLRI	Sarjana Muda	Anggota
42	Mayor Art. Puguh Santoso	Kediri, 1-8-1947	F.TNI/ POLRI	SLTA	Anggota
43	Ltkol Pol. R. Wahyu Utomo	Bojonegoro, 2-9-1948	F.TNI/ POLRI	SLTA	Anggota
44	Ltkol Laut Drg. Rustam Effendi	Gresik, 23-2-1951	F.TNI/ POLRI	SARJANA	Anggota
45	Kapten teknik Much. Rijanto	Madiun, 5-9-1948	F.TNI/ POLRI	SALTA	Anggota

Sumber data : Sekretariat DPRD Kab. Tuban

Tabel : 11

DPRD KABUPATEN TUBAN

HASIL PEMILU TAHUN 1997

NO	NAMA	UMUR/TTL	DARI PARTAI	PENDIDIKAN	KEDUDUKAN / JABATAN
1	2	3	4	5	6
1	Kolonel Inf. H. Slamet Widodo	Gembong, 18-6-1947	F. ABRI	SLTA	Ketua DPRD
2	Dra. Hj. Heny Relawati, Msi.	Tuban, 20-5-1964	GOLKAR	PASCA SARANA	Wakil Ketua DPRD
3	K. Abdul Wahid	Tuban, 8-6-1950	PPP	MTs.	Wakil Ketua DPRD
4	Edy Umaryono Bckn	Jepara, 1-1-1953	GOLKAR	Sarjana Muda	Anggota
5	Hartoyo	Mojokerto, 28-6-1946	GOLKAR	SLTA	Anggota
6	Abdul Fatah, SH	Tuban, 10-7-1962	PPP	Sarjana	Anggota
7	KH. AF. Rochman, BA.	Tuban, 3-7-1951	PPP	Sarjana Muda	Anggota
8	Drs. Trisno Ujud	Tuban, 11-3-1954	GOLKAR	Sarjana	Anggota
9	Drs. Asmangun	Tuban, 3-4-1961	GOLKAR	Sarjana	Anggota
10	Sri Wilujeng Ama Pd	Tuban, 19-4-1953	GOLKAR	D-II	Anggota

1	2	3	4	5	6
11	R Wahyu Utomo	Bojonegoro, 2-9-1948		SLTA	Anggota
12	H. Munawar Zaeni	Tuban, 1-8-1949	PPP	MAN	Anggota
13	Pieter Pasaly	Toraja, 22-1-1944	F-ABRI	SLTA	Anggota
14	Bambang Soetigno, Bsc.	Ponorogo, 3-2-1950	GOLKAR	Sarjana Muda	Anggota
15	Drs. Suwanto	Tuban, 20-10-1952	GOLKAR	Sarjana	Anggota
16	Mustofa, SH.	Madiun, 18-4-1958	GOLKAR	Sarjana	Anggota
17	Suharini	Kediri, 9-3-1952	GOLKAR	SLTA	Anggota
18	A. Titing Bchk	Palopo, 24-7-1943	F. ABRI	Sarjana	Anggota
19	Drs. Suwartono	Tuban, 20-3-1943	GOLKAR	Sarjana	Anggota
20	Drs. H. Goenarto	Ngawi, 21-12-1942	GOLKAR	Sarjana	Anggota
21	Royan Hadi Suryanto, Bsc	Surabaya, 10-10-1948	F. ABRI	Sarjana Muda	Anggota
22	KH. Nashirudin	Tuban, 24-8-1949	PPP	MTs.	Anggota
23	Drs. Mudjadi	Tuban, 17-7-1949	GOLKAR	Sarjana	Anggota
24	Surjadi	Pacitan, 14-7-1961	GOLKAR	KPAA	Anggota
25	Sri Wahyuningsih	Lamongan, 17-2-1957	GOLKAR	SLTA	Anggota
26	Sartono Nugrohohadi	Tuban, 27-11-1963	PDI	SLTA	Anggota
27	Dody Kahmas	Tuban, 17-8-45	F. ABRI	SLTA	Anggota
28	Marsaid	Surabaya, 30-7-1943	F. ABRI	SLTA	Anggota
29	Thohir Suhanto, SH.	Tuban, 8-6-1972	PDI	Sarjana	Anggota
30	Awi	Tuban, 2-10-1940	GOLKAR	SLTA	Anggota
31	KH. Khumaidi Haries	Tuban, 8-8-1948	PPP	Man	Anggota
32	Ratimin	Tuban, 1-8-1941	PPP	-	Anggota

1	2	3	4	5	6
33	Drs. Suharsono	Tuban, 2-1-1958	GOLKAR	Sarjana	Anggota
34	Darmani	Tuban, 14-5-1944	GOLKAR	KPA	Anggota
35	M. Muchlis Setyo Budi	Tuban, 3-2-1945	GOLKAR	SLTA	Anggota
36	Fakih	Jombang, 2-6-1947	F. ABRI	SLTA	Anggota
37	Drs. H. Syaifullah	Tuban, 6-8-1943	GOLKAR	Sarjana	Anggota
38	H. Moh Taufied Masfuri	Tuban, 14-2-1960	PPP	-	Anggota
39	Hj. Siti Halimah BA.	Tuban, 10-80-1942	GOLKAR	Sarjana Muda	Anggota
40	Masyhud Fakih	Tuban, 6-11-1960	PPP	MTs.	Anggota
41	H. Ali Dzuhroni A. Ma.	Jombang, 1-1-1944	PPP	SLTA	Anggota
42	Soepandi	Tuban, 15-2-1942	PDI	SLTA	Anggota
43	Drs. Nasiran	Kebumen, 21-11-1940	GOLKAR	Sarjana	Anggota
44	Djaelani	Blitar, 4-11-1940	F. ABRI	SLTP	Anggota
45	Drs. Lilik Soeharjono	Tuban, 16-12-1943	GOLKAR	Sarjana	Anggota
46	KH. Imam Cholil Basyar	Tuban, 24-7-1966	GOLKAR	Sarjana	Anggota
47	H. Adi Sudiro	Trenggalek, 12-8-1939	GOLKAR	SLTA	Anggota
48	H. Achmad Soenarto	Kediri, 8-12-1939	GOLKAR	SLTA	Anggota
49	Drs. KH. Abd. Matin, SH	Tuban, 1-7-1955	GOLKAR	Sarjana	Anggota
50	Drs. H. Djauhari	Tuban, 12-1-1939	PPP	Sarjana	Anggota
51	S. Tjipto Suroso	Tuban, 15-9-1949	PDI	D-I	Anggota
52	Pukoh Suwito	Tuban, 1-1-1966	PDI	SLTA	Anggota

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Tuban

B. Mekanisme Pengawasan DPRD

Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 bahwa semua anggota DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk melaksanakan pengawasan, dengan disusunnya alat kelengkapan DPRD maka pelaksanaan pengawasan dilaksanakan secara terpadu.

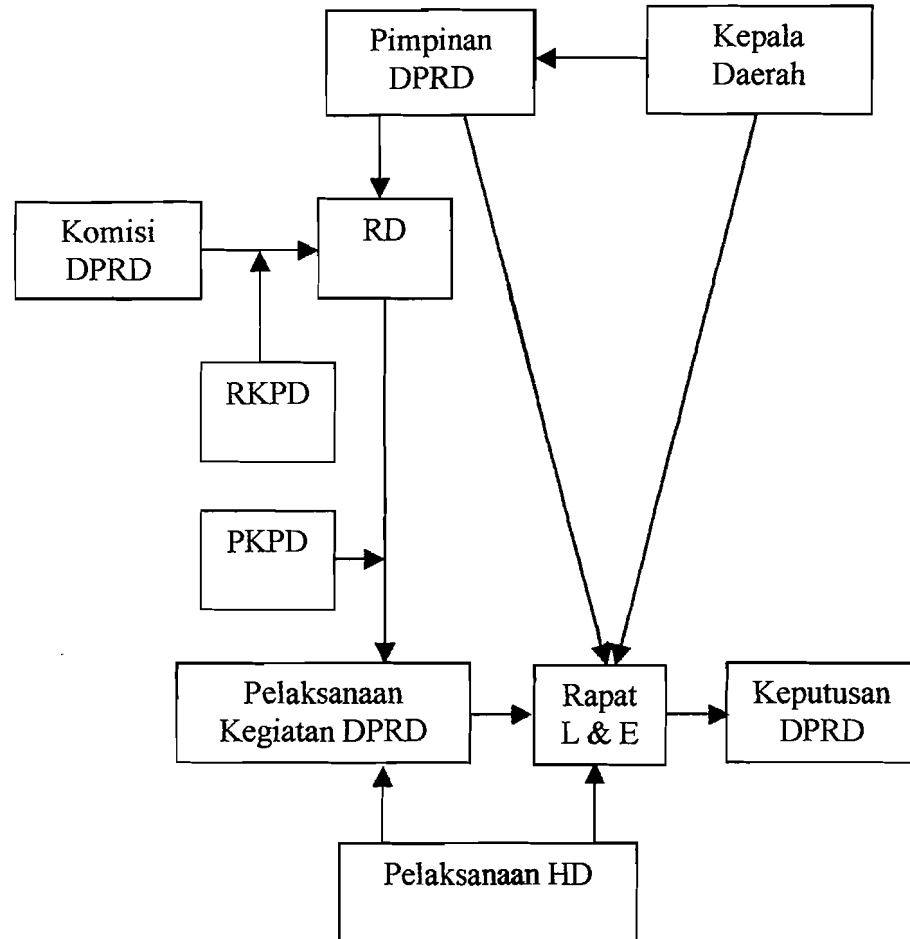
Dengan tidak meninggalkan pelaksanaan pengawasan secara terpadu, sesungguhnya (sebagaimana diatur pada pasal 23 keputusan DPRD Kabupaten Tuban Nomor 01 tahun 1999). Pelaksanaan pengawasan dibebankan sebagai tugas pokok dan fungsi komisi-komisi DPRD.

Tata tertib kalau kita amati pada Forum atau media pelaksanaan pengawasan adalah :

- Forum peninjauan atau kunjungan kerja DPRD (dengan dilaksanakannya hak DPRD)
- Forum rapat (dengan dilaksanakannya hak DPRD)

Mekanisme pengawasan DPRD dapat di gambarkan sebagai berikut :

Mekanisme Pengawasan DPRD



Keterangan :

1. RD : Rapat DPRD
2. RKPD : Rencana Kegiatan Pengawasan DPRD
3. PKPD : Pelaksanaan Kegiatan Pengawasan DPRD
4. Pelaksanaan HD : Pelaksanaan Hak DPRD
5. Rapat L & E : Rapat Legislatif dan eksekutif.

C. Meningkatkan Profesionalisme DPRD

Dalam rangka pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah.

1. Pengertian Profesionalisme

Dalam pembahasan hal ini memang perlu dikupas yaitu tentang makna atau pengertian profesionalisme.

Sebagaimana pendapatan dari Leden Marpaung tentang makna atau pengertian profesionalisme adalah sebagai berikut :

“Bidang pekerjaan yang dilandasi pendidikan keahlian (ketrampilan, kejujuran, dan sebagainya) tertentu.

Sedangkan arti kata “isme” adalah :

“Sistem perencanaan berdasarkan politik, sosial, atau ekonomi, dipakai sebagai akhiran, dan dilambangkan pada setiap kata atau nama :²⁸

Kata “isme” dalam profesionalisme lebih tepat berarti sebagai akhiran yang dapat diartikan guna memperkuat arti profesionalisme atau sebagai paham profesional.

Selanjutnya perlu juga diketahui apa tersirat dalam makna “Profesionalisme” hal tersebut telah di jelaskan oleh Leden Marpaung sebagai berikut :

“Dengan kemajuan di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK), akhir .

Ini semua kegiatan mengarah pada profesional. Profesionalisme merupakan perpaduan antara pendidikan dan pengalaman.

Jadi dengan pendidikan dapat dipahami suatu bidang tertentu.²⁹

²⁸ Leden Marpaung, Menggapai Tertib Hukum di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 1999, hlm. 67

²⁹ Ibid, hlm. 67

2. Manusia sebagai faktor central

Pengawasan adalah sebagai salah satu fungsi manajemen tidak dapat lepas dari faktor manusia, baik itu dalam organisasi dalam tata pemerintahan maupun organisasi swasta, sebab dalam hal pengawasan tentunya adalah melakukan pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi atau yang mengawasi dan yang diawasi adalah manusia .

Pengawasan itu sendiri adalah merupakan bagian dari penyelenggaraan administratif, adapun ciri-ciri upaya administratif sebagaimana pendapat SF. Marbun adalah sebagai berikut :

- a. Setiap tindakan yang dilakukan oleh administrasi Negara harus dapat dipertanggungjawabkan, baik secara moral atau secara hukum.
- b. Penjelasan UUD 1945 menyebutkan antara lain Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan dasar atas persatuan, mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, kecuali itu UUD 1945 juga mewajibkan pemerintahan dan lain-lain penyelenggaraan negara untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur, dan memegang teguh cita-cita negara dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia .³⁰

Di sini dapatkah dipahami bahwa pada umumnya para penyelenggara Negara atau pemerintahan adalah wajib berpegang teguh pada moral dan budi pekerti yang luhur.

Sebagaimana pendapat Hadari Nawawi , telah menegaskan bahwa :

Pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen tidak dapat di lepaskan dari faktor manusia karena yang melakukan pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi atau yang mengawasi dan yang diawasi adalah manusia. Manusia lah yang merencanakan, manusia lah yang melaksanakan rencana tersebut dan akhirnya manusia jugalah yang harus melakukan pengawasan.

³⁰ SF, Marbun, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1997

Oleh karena itulah tidak dapat disangkal bahwa manusia merupakan faktor central dalam melaksanakan fungsi manajemen, khususnya fungsi pengawasan.³¹

Dalam pelaksanaan pengawasan unsur manusia jelas membawa peranan yang sangat penting, berhasil atau tidaknya pelaksanaan pengawasan adalah tergantung dari manusia itu sendiri sebagai pengawasannya.

Sofyan Syafri Harahap juga berpendapat, bahwa :

Dalam sistem manajemen pengawasan unsur manusia sangat penting karena manusialah yang melakukan pengawasan dan yang diawasi. Sebagus-bagusnya sistem kalau manusianya brengsek (tidak memiliki etika dan moral) maka sistem itu bisa diaturnya sedemikian rupa sehingga gagal³²

Dari uraian-uraian tersebut tentunya dapatlah kita ungkapkan bahwa faktor manusia adalah berperanan pada titik central atau faktor utama dalam pelaksanaan pengawasan.

Bahkan faktor manusia dengan lembaganya dalam rangka melaksanakan pengawasan, ada beberapa persyaratan yang harus di penuhi (pendapat Sofyan Syafri Harahap) :

- a. Bebaskan lembaga ini dari fungsi operasional atau kegiatan operasional organisasi. Hal ini di maksudkan agar posisinya dalam pengawasan itu bebas dari kepentingan pribadi dan golongan.
- b. Usahakan agar lembaga ini tetap dalam posisi "independent" dengan fungsi operasional maupun secara individual. Ia harus independen secara nyata dan bebas dari unsur-unsur yang kelihatannya tidak independen
- c. Harus memiliki kemampuan, keahlian yang lengkap bahwa melebihi keahlian yang diawasi.

³¹ Hadari Nawawi, Pengawasan Melekat Di Lingkungan Aparat Pemerintahan, Erlangga, Jakarta, 1995, hlm.29

³² Sofyan Syafri Harahap, sistem pengawasan manajemen, Quantum, Jakarta, 2001, hlm. 18

- d. Memiliki integritas pribadi, kejujuran dan bersih dari segala kemungkinan penyelenggaraan³³

Untuk dapat menjalankan fungsi sebagai subyek yang aktif dalam melaksanakan pengawasan (sebagaimana pendapat Hadari Nawawi) di perlukan upaya-upaya sebagai berikut :

- a. Usaha untuk meningkatkan kemampuan dibidang pengawasan agar pelaksanaannya semakin baik mutunya dan tidak sekedar merupakan kegiatan mencari-cari kesalahan pihak yang diawasi atau bawahan.
- b. Usaha mengurangi atau meniadakan perasaan “kurang tega” untuk menindak bawahan sendiri atau orang yang telah dikenal atau bersahabat sebagai pihak yang diawasi.
- c. Usaha menghindari kolusi (persengkongkolan) dan kecipratan dengan pihak yang diawasi / bawahan. Menghindari “budaya upeti” dari yang diawasi atau bawahan.
- d. Usaha meningkatkan keberanian untuk melakukan pengawasan dan mengambil tindak lanjut dan tidak takut terhadap reaksi yang timbul. Untuk itu pengawasan termasuk atasan langsung harus menghindari kelemahan-kelemahan dalam bekerja, yang jika ada mungkin saja di bongkar oleh pihak yang diperiksa / bawahan³⁴

Bob Inaworuntu berpendapat tentang syarat seorang profesional apapun pekerjaan anda sebagai berikut :

- a. Melayani masyarakat dengan baik berlaku untuk semua pegawai, karena itu anda harus melayani orang dan mempelajari cara meningkatkan ketrampilan untuk melayani masyarakat dengan baik
- b. Ketrampilan melayani penguasaan pengetahuan jasa adalah kesan yang anda berikan kepada masyarakat dan orang disekitarnya bahwa anda adalah seorang yang profesional di dunia administrasi negara.

³³ Ibid, hlm 15

³⁴ Hadari Nawawi, Pengawasan melekat, Erlangga, Jakarta, 1995, hlm 38.

- c. Seorang profesional dalam dunia administrasi negara mengawasi kebutuhan masyarakat dan mengetahui cara memuaskan dan memenuhi kebutuhan masyarakat.
- d. Masyarakat yang puas akan merasa dirajakan³⁵

Dalam layanan yang disajikan pada rapat koordinasi pengawasan yang dipimpin oleh wakil Presiden Republik Indonesia di Jakarta pada tanggal 25 Mei 1983, Menteri dalam Negeri Soepardjo Rustam mengemukakan berbagai permasalahan pengawasan di daerah, diantaranya beliau memerintahkan perhatian kondisi pengawas yang ada pada saat itu, dengan kata-kata sebagai berikut :

Menurut teori, semestinya tenaga pengawas itu dipilih diantara tenaga-tenaga yang terbaik sehingga ia akan memiliki bobot yang lebih terhadap yang diawasi, baik ditinjau dari segi kualitas mental dan lain-lain. Dalam segala hal diharapkan seorang pengawas itu lebih baik (sekurang-kurangnya tidak lebih jelek) dari yang diawasi.³⁶

Dari uraian-uraian tersebut di atas, tentang faktor-faktor pendukung yang tentunya setidaknya-tidaknya dapat digunakan sebagai upaya pendekatan untuk meningkatkan profesionalisme pelaku pengawas, adalah sebagai berikut :

- a. etika
- b. norma
- c. Keahlian

³⁵ Bob Waworuntu, Dasar-dasar ketrampilan Abdi Negara melayani masyarakat Gramedia Pustaka Raja, Jakarta 1997, hlm 18

³⁶ Dikutip dari Laporan Menteri Dalam Negeri pada Rapat Koordinasi Pengawasan yang dipimpin oleh Wakil Presiden, tanggal 25 mei 1983, hlm. 63.

3. Meningkatkan profesionalisme DPRD dalam rangka melaksanakan pengawasan

Penulis menyadari bahwa faktor atau unsur yang ada pada manusia itu terdapat banyak sekali, bahkan sangat rumit dan kompleks. Dengan keterbatasan penulis dan berusaha menganalisa seoptimal mungkin dari uraian tersebut di atas (faktor yang harus dipenuhi oleh seorang pengawas adalah : etika, norma, pendidikan) yang diharapkan adalah termasuk yang harus ditumbuh kembangkan pada diri DPRD sebagai pengawas dalam rangka pelaksanaan peraturan daerah.

a. Pendekatan etika

Kata “etika” atau “etik” jelas adalah kita peroleh dari bahasa asing. Dalam bahasa Belanda kita mengenal kata “ethiek” atau ethica yang oleh Wojowasito³⁷ dijelaskan sebagai falsafah tentang : “moral; ilmu moral; etika”.

Dalam bahasa Inggris adalah ethics, yang oleh John M. Echols dan Hassan Sadhily³⁸ diartikan sebagai “etika; tata susila”.

Kedudukan etika dalam filsafat, secara singkat dijelaskan oleh Poedjawijatna, sebagai berikut :

Etika merupakan bagian dari filsafat. Sebagai ilmu etika mencari kebenaran dan sebagai filsafat ia mencari keterangan (benar) yang sedalamnya.

Sebagai tugas tertentu bagi etika, ia mencari ukuran baik buruk bagi tingkah laku manusia. Ada yang menyebut etika itu filsafat kesusilaan, ini sama karena etika hendak mencari ukuran, mana yang susila itu, artinya; tindakan manusia manakah yang baik.³⁹

³⁷ S. Wojowasito, Kamus Umum Belanda – Indonesia, Ichtiar Baru, Jakarta, 1978, hlm. 183.

³⁸ John M. Echols dan Hassan Shadily, Kamus Inggris – Indonesia, Gramedia, Jakarta, 1984, hlm. 219.

³⁹ Poedjawijatna, Etika – Filsafat Tingkah Laku, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm. 6.

Dari uraian tersebut kiranya tidak salah kalau kita simpulkan bahwa etika itu lebih mendasar daripada norma, dan legitimasi norma-norma yang berlaku ditentukan oleh etika.

Menurut pengetahuan penulis, sampai saat ini belum ada suatu ketentuan resmi tentang etika pengawasan, terutama yang berlaku secara nasional. Dalam lingkungan terbatas, mungkin sekali telah ada usaha-usaha untuk menetapkan suatu etika pengawasan yang berlaku di lingkungan masing-masing.

Salah satu diantaranya yang penulis ketahui, adalah usaha dari inspektorat jenderal Departemen Perhubungan yang pada tahun 1973 telah menerbitkan satu buku kecil yang berjudul “pedoman tentang etika pengawasan”.

Maksud dan tujuan ditetapkannya pedoman tentang etika pengawasan tersebut dijelaskan sebagai berikut :

Agar supaya para petugas inspektorat jenderal (Departemen Perhubungan) dapat melaksanakan tugasnya (secara) efektif dan efisien, maka dipandang perlu untuk memberikan bekal lahir dan batin secukupnya kepada para pengawas.

Persyaratan moral yang harus dipenuhi oleh pengawas dalam buku tersebut dirumuskan dalam beberapa kata yang bermula dengan huruf “A” yakni :

Akhlak, ahli, amal, akur, aman, asih, asah dan asuh.

Sehingga untuk memudahkan pengingatan, dapat dirumuskan dengan singkatan “8A”.⁴⁰

Disamping persyaratan yang tercakup dalam 8A tersebut, para pengawas diharapkan dapat memenuhi 7 tuntutan sikap yang disebut sapta laku, yakni :

⁴⁰ Inspektorat Jenderal Departemen Perhubungan, Pedoman tentang Etika Pengawasan, Jakarta, 1973, hlm. 13.

- 1) Sopan
- 2) Berpengalaman
- 3) Berinisiatif
- 4) Teliti
- 5) Prasaja
- 6) Jujur
- 7) Loyal⁴¹

Dari uraian-uraian tersebut tentang etika dan implementasinya dengan dirangkum menjadi kode etik.

Dipandang dari segi kejiwaan maka kode etik bagi anggota sesuatu organisasi atau kelompok adalah seperti yang telah diuraikan dalam laporan ketua pengurus pusat KORPRI pada Munas kedua KORPRI, yaitu :

Merupakan ungkapan hati nurani yang mencerminkan kesadaran batiniah akan kewajiban yang diemban oleh setiap anggota-anggota kelompok atau organisasi yang bersangkutan.

Akan tetapi secara organisatoris, hakekat kode etik tidak lain dari ugeran etika atau hukum moral yang harus dipatuhi oleh semua anggota kelompok atau organisasi, dan pelanggaran atasnya harus dikenakan sanksi-sanksi kelompok atau organisasi.

Kode etik jelas berasal dari kata kode atau code dan etik atau etika, untuk pengertian etika telah cukup dijelaskan secara panjang lebar, sedang kata code yang berasal dari bahasa barat (Inggris, Perancis, Belanda dan lain-lain). Dalam bahasa Inggris kata code antara lain mempunyai pengertian sebagai “a system of rules”. Oleh John M. Techols dan Hassan Shadily kata code diberi

terjemahan antara lain sebagai “kitab undang-undang” (kamus Inggris – Indonesia, 1984) atas dasar itu lahirlah istilah-istilah Code Napoleon, Code Penal, Code Civil des Francois, Code of Hammurabi, dan lain sebagainya.

Pada dasarnya kode etik adalah suatu hukum etik, dan hukum etik itu biasanya dibuat oleh suatu organisasi atau suatu kelompok, sebagai suatu patokan tentang sikap mental yang wajib dipatuhi oleh para anggotanya dalam menjalankan tugasnya.

Jadi harus ada kode etik untuk DPRD dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagai pengawas, dan kode etik tersebut haruslah berisi patokan-patokan tentang sikap mental yang ideal sebagai pengawas dalam menjalankan tugasnya.

Terlepas dari bentuknya, yang mungkin dapat berupa pernyataan-pernyataan (seperti : Sapta Prasetya Jati BEPEKA), berupa janji atau prasetya (seperti : Sapta Prasetya KORPRI), berupa ikrar (seperti : Ikrar Pemeriksa BEPEKA), mengenai isinya haruslah memuat beberapa hal sebagai berikut :

- 1) Kesadaran ketertiban pada sistem induk, yakni negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.
- 2) Kesetiaan dan dedikasi terhadap sistem induk.
- 3) Kesiediaan berkorban bagi kepentingan tugas.
- 4) Kesiediaan untuk menanggung resiko jabatan.

⁴¹ Ibid, hlm. 13.

- 5) Kesiediaan untuk senantiasa berusaha tidak melakukan hal-hal yang dapat merugikan pelaksanaan tugas dan kewajiban pengawas.

b. Pendekatan Norma

Dalam kamus umum Bahasa Indonesia susunan W.J.S. Poerwardarminto, kata norma dijelaskan sebagai “ukuran” untuk menentukan sesuatu, ugeran.⁴²

Kata lain dalam bahasa Indonesia sering dianggap seakan-akan sebagai sinonim kata norma adalah kaidah. Akan tetapi dalam kamus tersebut penjelasan kata norma dan kaidah tidak diartikan sama sekali. Kata kaidah diberi arti sebagai : perumusan dari azas-azas yang menjadi hukum, aturan yang tertentu, patokan, dalil (dalam ilmu pasti).⁴³

Kata “norma” berasal dari bahasa Belanda “norm”, yang oleh Wojowasito diberi arti sebagai “norma; aturan; ukuran; nilai”.⁴⁴

Dengan memperhatikan penjelasan-penjelasan tersebut, penulis lebih cenderung untuk memberi arti norma sebagai ugeran atau patokan atau aturan perilaku.

Di bidang pengawasan, kata “norma” banyak dipakai dalam kaitan istilah norma pemeriksaan, misalnya norma pengawasan aparat BPKP, norma pengawasan di lingkungan Departemen Dalam Negeri, dan norma-norma pengawasan yang lain.

⁴² W.J.S. Poerwardarminto, Kamus Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1976, hlm. 678.

⁴³ Ibid, hlm. 432.

⁴⁴ S. Wojowasito, Kamus Umum Belanda – Indonesia, Jakarta, Penerbit Ichtiar baru, Van Hoeve, 1978, hlm. 428.

Pendapat Sujamto, tentang norma pengawasan sebagai berikut :

Norma pengawasan adalah patokan, kaidah atau ukuran yang ditetapkan oleh pihak yang berwenang yang harus diikuti dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan agar dapat dicapai mutu pengawasan yang dikehendaki.⁴⁵

Norma pemeriksaan antara lain dijelaskan dalam norma pemeriksaan aparat pengawasan fungsional pemerintah, dengan kata-kata sebagai berikut:

Norma pengawasan adalah patokan kaidah dan 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.⁴⁶

Demikian itulah pengertian resmi tentang norma pemeriksaan norma pemeriksaan yang telah ditetapkan oleh BPKP dan berlaku bagi semua aparat pengawasan fungsional seperti BPKP, Itjen Departemen, Itwilprop/Kab dan kota.

Karena pemeriksaan itu adalah merupakan salah satu cara dalam menyelenggarakan fungsi pengawasan, maka tentunya kita dapat secara sederhana menjelaskan pengertian norma pemeriksaan tersebut dengan menariknya ke atas dan mengganti fungsi pemeriksaan menjadi fungsi pengawasan, maka kita dapat menyajikan pengertian norma pengawasan sebagai berikut:

⁴⁵ Sujamto, *Norma dan Etika Pengawasan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1989, hlm. 18.

⁴⁶ BPKP, *Norma Pemeriksaan Aparat Pengawasan Fungsional Pemerintah*, Jakarta, 1985, hlm. 1.

Norma pengawasan adalah patokan, kaidah atau ukuran yang ditetapkan oleh pihak yang berwenang yang harus diikuti dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan agar dicapai mutu pengawasan yang dikehendaki.

Dibawah ini penulis kutipkan ketentuan tentang norma umum pengawasan yang berlaku di lingkungan departemen dalam negeri dan diatur dalam keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 116 Tahun 1981 tentang Pedoman Pengawasan Umum di lingkungan Departemen Dalam Negeri :

Norma umum pengawasan :

- 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.
- Pengawasan merupakan proses yang berlanjut, yaitu dilaksanakan terus-menerus, sehingga dapat memperoleh hasil pengawasan yang berkesinambungan.
- Pengawasan harus menjamin adanya kemungkinan pengambilan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan, untuk mencegah berlanjutnya kesalahan dan/atau penyimpangan.
- Pengawasan bersifat mendidik dan dinamis, yaitu dapat menimbulkan kegairahan untuk memperbaiki, mengurangi atau meniadakan penyimpangan disamping menjadi pendorong dan perangsang untuk menertibkan dan menyempurnakan kondisi obyek pengawasan.

Sampai disini dapatlah dipahami tentang pentingnya norma pengawasan, yaitu :

- Merupakan patokan atau ukuran yang dibuat oleh pihak yang berwenang
- Jadi DPRD dalam rangka tugas dan wewenangnya untuk melaksanakan pengawasan adalah perlu adanya norma yang merupakan patokan atau ugeran, sehingga proses pelaksanaan pengawasan dapat bermutu kualitasnya.

c. Keahlian

Sebagaimana yang telah uraikan di atas bahwa dengan makin majunya ilmu pengetahuan dan teknologi serta kehidupan masyarakat yang dinamis, maka profesionalisme diperlukan adanya dukungan pendidikan dan pengalaman.

Sudah jelas dan kenyataan bahwa dengan pendidikan akan diperoleh suatu keahlian sesuai dengan ilmu pengetahuan yang diajarkan.

Misalnya :

- 1) Dengan pendidikan di bidang ilmu hukum, akan diperoleh keahlian di bidang hukum.
- 2) Dengan pendidikan di bidang ilmu pertanian, akan diperoleh keahlian di bidang pertanian.

Pentingnya syarat keahlian bagi setiap jabatan apapun adalah sangat diperlukan.

Bahkan telah menjadi perhatian Nabi Muhammad S.A.W, ini dapat kita lihat dari adanya Hadist yang menyatakan sebagai berikut :

Apabila amanat telah disia-siakan. Apabila sesuatu jabatan telah diserahkan kepada orang-orang yang diserahkan kepada orang-orang yang bukan ahlinya. Maka tunggulah saat kehancurannya.⁴⁷

Keahlian, yang pada akhirnya akan membuahkan kemampuan, pada umumnya dapat diperoleh dengan dua cara, yaitu :

- 1) Melalui pendidikan
- 2) Melalui pengetahuan

Salah satu contoh keahlian dan kemampuan yang banyak diperoleh dari pengalaman adalah keahlian dan kemampuan di bidang pengawasan, banyak pegawai/atau petugas apapun yang diserahi tugas di bidang pengawasan pada mulanya tidak pernah memperoleh pendidikan di bidang pengawasan.

Sambil berjalan dan belajar dari pengalaman yang mereka alami sendiri terpuuklah sedikit demi sedikit keahlian dan kemampuan pengawasan.

Jenis pendidikan yang pernah ditempuh oleh berbagai pihak dalam rangka meningkatkan kemampuan atau keahlian di bidang tugasnya, adalah dapat ditempuh dengan berbagai cara, misalnya :

- 1) Pendidikan khusus
- 2) Penataran
- 3) Orientasi tugas jabatan
- 4) Kursus

⁴⁷ M. Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan di Indonesia, dan Garis Besar Pelaksanaannya di Sumatera Utara*, 1983, hlm. 5.

Jadi pengawas yang baik adalah harus mempunyai keahlian atau kemampuan teknis yang diperlukan dalam tugasnya, sehingga dalam hal ini timbulah pertanyaan :

Keahlian atau kemampuan macam apa yang diperlukan oleh setiap pengawas?

Dari uraian-uraian yang tersebut di atas yang berkaitan dengan proses pengawasan dan pendapat dari berbagai pihak, penulis berusaha menganalisa tentang macam keahlian yang harus dimiliki oleh aparat pengawas.

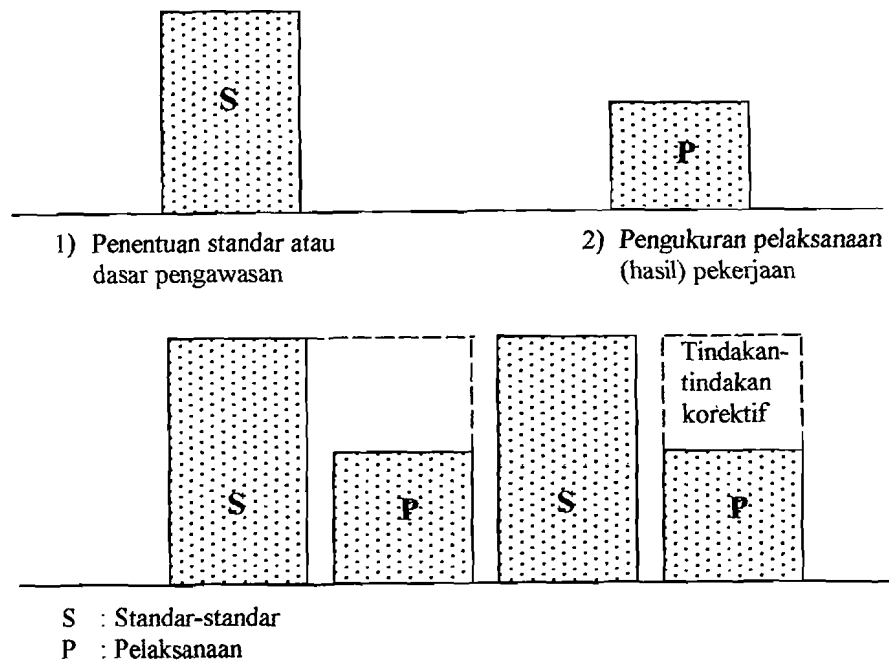
Proses pengawasan adalah tidak lepas dari mekanisme pengawasan itu sendiri, sehingga mekanisme pengawasan adalah dapat dikatakan sebagai kerangka tulang punggung dalam proses pengawasan.

Mekanisme pengawasan yang merupakan fundamental proses pengawasan, dan langkah-langkah pokok ini menurut George Terry, meliputi:

- 1) Penentuan ukuran atau pedoman baku (standar)
- 2) Penilaian atau pengukuran terhadap pekerjaan yang sudah senyatanya dikerjakan.
- 3) Perbandingan antara pelaksanaan pekerjaan dengan ukuran atau pedoman buku yang telah ditetapkan untuk mengetahui penyimpangan yang terjadi.
- 4) Perbaikan atau pembetulan terhadap penyimpangan-penyimpangan yang terjadi sehingga pekerjaan tadi sesuai dengan apa yang telah direncanakan.⁴⁸

Keempat langkah pokok ini oleh George R. Terry digambarkan dengan bagan sebagai berikut :

⁴⁸ Ibrahim Lubis, Pengendalian dan Pengawasan Proyek dalam Manajemen Proyek dalam Manajemen, Ghalia Indonesia, 1984, hlm. 160.



Tentang pokok-pokok mekanisme pengawasan, menurut pendapat

Sujamto, adalah sebagai berikut :

Proses pengawasan perlu diadakan :

- 1) Penentuan standar atau tolok ukur pengawasan
- 2) Pengamatan fakta di lapangan
- 3) Perbandingan fakta hasil pengamatan dengan standar pengawasan
- 4) Perumusan saran perbaikan dan pengembalian tindakan korektif⁴⁹

Dari uraian-uraian tersebut akan dapatlah dimengerti, serta menurut pengamatan penulis, ada tiga kelompok atau tiga keahlian yang diperlukan oleh setiap aparat pengawas, yaitu :

- 1) Keahlian atau pengetahuan yang menyangkut obyek yang diawasi/ diperiksa.
- 2) Keahlian tentang teknik atau cara melakukan pemeriksaan.
- 3) Keahlian dalam menyampaikan hasil pengawasan/pemeriksaan.

⁴⁹ Sujamto, Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm. 78.

D. Faktor Pendukung Dan Penghambat DPRD Kabupaten Tuban Dalam Rangka Melaksanakan Pengawasan

Memang perlu disadari bahwa pelaksanaan pengawasan yang dilakukan DPRD Kabupaten Tuban terhadap pelaksanaan peraturan daerah oleh eksekutif peraturan daerah oleh eksekutif tidak selalu berjalan mulus dan lancar, apalagi mulai awal menjabat DPRD sampai dengan pertengahan tahun 2001 Bupati Tuban masih dijabat dari militer sehingga cenderung bersikap otoriter.⁵⁰

Adakalanya hambatan-hambatan tersebut walaupun tidak membuat arti yang sangat merugikan, hambatan-hambatan tersebut antara lain :

1. Peraturan tata tertib DPRD yang ada sekarang (yang pembuatannya wajib mengacu kepada keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD) adalah tidak memuat dengan jelas dan tegas tentang ketentuan mekanisme dalam rangka tugas dan wewenang DPRD untuk melaksanakan pengawasan.
2. Hak DPRD untuk melaksanakan penyelidikan sebagaimana akan diatur dengan undang-undang, ternyata sampai dengan sekarang undang-undang yang mengatur hak DPRD untuk melaksanakan penyelidikan belum ada.
3. Terjadi komunikasi yang sepihak dalam tata pemerintahan terutama di daerah, seperti semua kebijakan-kebijakan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah atau dari pemerintah propinsi kepada pemerintah daerah kabupaten hanya dikomunikasikan kepada pihak eksekutif (pemerintah daerah).

⁵⁰ Hasil Wawancara Penulis dengan Ketua DPRD Kabupaten Tuban, di kantor DPRD Kabupaten Tuban, tanggal 13 Agustus 2001.

Sehingga DPRD mengalami kesulitan untuk mengetahui atau memantau sejak awal tentang kebijakan-kebijakan yang akan dilaksanakan oleh eksekutif (pemerintah daerah), akhirnya kebijakan-kebijakan tersebut sudah jauh dijalankan dan DPRD baru mengetahuinya, bahkan dapat juga DPRD tidak mengetahui sama sekali.

Sedangkan faktor pendukung adalah sebagai berikut :

1. Adanya semangat yang cukup tinggi para anggota DPRD untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah oleh eksekutif.
2. Adanya dukungan masyarakat tentang peranan DPRD untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah oleh eksekutif.
3. Adanya pemahaman dari pihak eksekutif, terutama dari kepala daerah maupun wakil kepala daerah. Sebab bupati kepala daerah Kabupaten Tuban sekarang ini adalah mantan atau pernah menjabat sebagai Ketua DPRD Kabupaten Tuban (Nama : Dra. Hj. Haeny Relawati Rini Widiastuti, MSi., dilantik pada tanggal 13 Juni 2001), dan wakil bupati kepala daerah Kabupaten Tuban adalah juga mantan atau pernah menjabat sebagai anggota DPRD Kabupaten Tuban (Nama : Soenoto, BA, dilantik pada tanggal 13 Juni 2001).

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Dari sejak awal perjalanan pengabdian DPRD Kabupaten Tuban yang menjabat sampai dengan sekarang ini pernah mengalami penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Pada saat periode masih berlakunya Undang – Undang Nomor 5 tahun 1974, tidak ada amanat atau ketentuan yang tegas yang memuat tugas dan wewenang DPRD untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah oleh eksekutif.
2. Dengan niat yang baik, DPRD untuk melaksanakan penguasaan terhadap eksekutif, dengan harapan yang cerah untuk bertanggung jawab kepada rakyat dimana DPRD selain sebagai fungsi legislatif juga sebagai fungsi pengawas (sebagaimana diamanatkan oleh Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999).

Fungsi pengawasan DPRD akan lebih berbobot, lebih bermutu, bila didukung atas keberadaan :

- a. Code etik pengawasan
- b. Norma pengawasan
- c. Pendidikan/ atau pengalaman di bidang pengawasan.

B. Saran

1. Keputusan Menteri dalam Negeri Nomor 59 Tahun 1999 tentang Pedoman penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD sepatutnya untuk segera dicabut karena tidak sesuai lagi dengan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan situasi serta kondisi kebutuhan pada pemerintahan di daerah.

Sebagai solusinya segera dilahirkan Undang-Undang Tentang Tata Tertib DPRD yang lebih lengkap dan Komprehensif dapat memenuhi kebutuhan sesuai dengan situasi dan kondisi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah (sebagai mana yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah), yang sekaligus juga memuat ketentuan – ketentuan diantaranya, adalah :

- a. Mekanisme tugas dan wewenang DPRD yang tegas dan jelas
 - b. Code etik DPRD dalam rangka melaksanakan pengawasan.
 - c. Norma DPRD dalam rangka melaksanakan pengawasan
 - d. Pendidikan DPRD dalam rangka meningkatkan Profesionalisme untuk melaksanakan pengawasan.
2. Segera diadakan suatu upaya untuk mewujudkan komunikasi yang komprehensif dalam penyelenggaraan Tata Pemerintahan daerah, antara :
 - a. Pemerintah Pusat dengan pemerintah daerah Propinsi bersama DPRD Propinsi.

- b. Pemerintah Pusat dengan pemerintah daerah Kabupaten / Kotamadya bersama DPRD Kabupaten / Kotamadya.
- c. Pemerintah daerah propinsi dengan Pemerintah daerah Kabupaten / Kotamadya bersama DPRD Kabupaten / Kotamadya.

Sehingga manajemen Tata Pemerintah dapat terselenggarakan secara komprehensif dan terpadu, termasuk dapat mendukung kelancaran DPRD sebagai fungsi pengawas, akhirnya dapat berfungsi sebagai pendukung penyelenggaraan otonomi daerah yang bertanggung jawab, dan secara nasional dapat di pertanggung jawabkan kepada rakyat.

Solusinya adalah sudah jelas bahwa ketentuan – ketentuan tersebut harus dimuat dengan Undang – Undang agar dapat diselenggarakan secara nasional.

- 3. Segera dilahirkan suatu Undang-Undang yang mengatur Hak DPRD untuk melaksanakan penyelidikan (yang pernah dijanjikan oleh Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999), sampai dengan sekarang belum kunjung keberadaannya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Literatur

- Bob Waworuntu, Dasar-dasar ketrampilan Abdi Negara melayani masyarakat, Gramedia Pustaka Raja, Jakarta, 1997.
- Djoko Prakoso, Proses Pembuatan Peraturan daerah dan beberapa usaha penyempurnaannya, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.
- Emil Salim, beberapa segi pokok pengawasan pembangunan, dalam kumpulan beberapa makalah tentang pengawasan pembangunan, Badan Koordinasi keluarga berencana, 1983.
- Hadari Nawawi, Pengawasan melekat dilingkungan Aparatur Pemerintah, Erlangga, Jakarta, 1995.
- Irawan Soejipto, Teknik membuat peraturan Daerah, Bina Aksara, Jakarta, 1989.
- Ibrahim Lubis, Pengendalian dan Pengawasan proyek dalam manajemen, Ghalia Indonesia, Jakarta Timur, 1985.
- _____, Pedoman tentang etika pengawasan, Inspektorat Jendral Departemen Perhubungan, Jakarta, 1973.
- Kansil, Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah, Aksara baru, Jakarta, 1979.
- Leden Marpaung, Menggapai tertib Hukum di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 1999.
- M. Solly Lubis, Perkembangan garis Politik dan Perundang-Undangan mengenai Pemerintah di Indonesia.
- Muchsan, Sistem pengawasan terhadap perbuatan aparat pemerintah dan PTUN di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- Mudzakkir, Diktat Kuliah Metode Penelitian Ilmu Hukum, Program Magister (S2) Ilmu Hukum VII, Yogyakarta, Tahun Akademi 1998 – 1999.

Moh Mahfud MD, Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

Sujanto, Norma dan Etika Pengawasan, Sinar Grafika, Jakarta, 1989.

Sujanto, Aspek-aspek pengawasan di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.

Soerjono Sukanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Pres, Jakarta, 1984.

SF. Marbun, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1997.

Sofyan Safri Harahap, Sistem Pengawasan Managemen, Pustaka Quantum, Jakarta, 2001.

Winarno Surya Adi Subroto, Otonomi daerah di Era Reformasi, (UPP) AMP YKPN, Yogyakarta, 1999.

_____, Norma pemeriksaan Aparat Pengawasan Fungsional Pemerintah, BPKP, Jakarta, 1985.

B. Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Dasar tahun 1945.

Ketetapan MPR RI Nomor IV/ MPR/ 1973 tentang GBHN.

Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/ 1998 tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok – Pokok kekuasaan kehakiman.

Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan.

Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang – Undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonomi.

Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang pedoman Organisasi perangkat daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri. Nomor 219 Tahun 1979 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Wilayah Propinsi.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 1999 tentang Pedoman penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 10 Tahun 1992 tentang Kebersihan, keindahan dan ketertiban Lingkungan dalam Kabupaten Tuban.

Keputusan DPRD Kabupaten Tuban Nomor 01 Tahun 1999 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Tuban.

Keputusan Bupati Tuban Nomor 420 Tahun 1992 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 1992.

C. Kamus

John M Chols dan Hasan Sadily, Kamus Inggris – Indonesia, Gramedia, Jakarta, 1984.

S. Wojowasito, Kamus Umum Belanda – Indonesia, Ichtiar baru, Jakarta, 1978.

W.J.S. Poerwardarminto, Kamus Umum, Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1976.

Widi Astuti, Grand Kamus, Apollo, Surabaya, 1998.

LAMPIRAN



PEMERINTAH KABUPATEN TUBAN
BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH
Jln. R. A. Kartini Nomor 2 Telepon : 321018 / 321020 Psw. 105 Kode Pos : 62311
TUBAN

SURAT KETERANGAN UNTUK MELAKUKAN SURVEY / RISET / PKL / KKN

Nomor : 072 / 81 / 411.101 / 2001

Berdasarkan Surat dari UII Yogyakarta tanggal 25 Juni 2001 Nomor : 13/PH/RISET/2001
..... perihal Permohonan Ijin Melaksanakan Penelitian

Dengan ini menyatakan tidak keberatan atas Survey / Penelitian yang dilaksanakan oleh

N a m a	BAMBANG IMAM PURWANTO, SH
Pekerjaan / Jabatan	Mahasiswa Program Magister (S2) Hukum Tata Negara UII Yogja
Tempat tinggal / Alamat	Jl. Sunan Kaligogo No. 34 Tuban
Tema / Maksud Survey / Riset PKL / KKN *)	" FUNGSI PENGAWASAN OLEH DPRD TERHADAP PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH OLEH EKSEKUTIF (KASUS : PERDA KABUPATEN TUBAN NOMOR 10 TAHUN 1992) "
Tempat / Lokasi Kegiatan	Kabupaten Tuban
Waktu Pelaksanaan	3 (Tiga) Bulan sejak tanggal surat dikeluarkan
Banyaknya Anggota	-
Lain - lain	-

Dengan ketentuan sebagai berikut :

1. Dalam jangka waktu 1 x 24 jam setelah tiba di tempat kegiatan diwajibkan melapor kedatangannya kepada Camat setempat.
2. Menjaga Tatib Keamanan, kesopanan dan kesusilaan serta menghindari perbuatan-perbuatan baik lisan maupun tulisan yang dapat melukai / menyinggung perasaan atau menghina agama, bangsa dan negara dari suatu golongan penduduk.
3. Tidak diperkenankan menjalankan kegiatan-kegiatan di luar yang telah ditetapkan tersebut di atas.
4. Setelah berakhirnya pelaksanaan Survey/Riset/PKL/KKN diwajibkan terlebih dahulu melaporkan kepada Camat setempat dan Bupati Tuban cq Bappeda Kabupaten Tuban.
5. Dalam pelaksanaan Survey/Riset/PKL/KKN yang mengikutsertakan Warga Negara Asing sebagai tenaga Ahli / Petugas Lapangan supaya melaporkan kepada Kepala Kepolisian Resort Tuban yang merupakan kewajiban menurut Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1954.
6. Setelah melaksanakan Survey/Riset/PKL/KKN wajib melaporkan hasilnya kepada Bupati Tuban cq Bappeda Kabupaten Tuban.
7. Surat keterangan ini dicabut dan dinyatakan tidak berlaku apabila ternyata Pemegang Surat Keterangan ini tidak memenuhi ketentuan-ketentuan tersebut di atas.

Demikian Surat Keterangan ini dibuat untuk digunakan seperlunya.

Tuban, 3 Juli 2001

An. BUPATI TUBAN
PLH. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
Kabupaten Tuban.



Tembusan :

1. Yth. Kepala Kepolisian Resort Tuban
2. Yth. Komandan Kodim 0811 Tuban
3. Yth. ~~Camat~~ Ibu Bupati Kab Tuban
4. Yth. ~~Bekwilda~~ Kab Tuban
5. Yth. Ketua DPRD Kabupaten Tuban
6. Yth. Kepala BAPPEDA Kab Tuban
- *) corat yang tidak perlu
7. Yth. Kepala Dinas Krimaswil Kab Tuban
8. Yth. Kepala Bagian Hukum
9. Yth. Kepala Bagian Pemerintahan
10. Yth. Rektor UII Yogyakarta