

**PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD PROVINSI JAWA
BARAT DALAM MENGAWASI PENEGAKAN PERATURAN DAERAH
NOMOR 1 TAHUN 2008 TENTANG PENGENDALIAN PEMANFAATAN
RUANG KAWASAN BANDUNG UTARA**

SKRIPSI

**Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat guna menempuh sidang
ujian sarjana dan meraih gelar Sarjana Hukum**

Oleh :

Ibnu Ghifari

41151010120146

Program Kekhususan : Hukum Ketatanegaraan

Di bawah bimbingan :

Hj Kuswati, S.H, M.H.



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LANGLANGBUANA
BANDUNG**

2016

P E R N Y A T A A N

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : IBNU GHIFARI

N.P.M. : 41151010120146

Jenis Penulisan : SKRIPSI

Judul : PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD
PROVINSI JAWA BARAT DALAM MENGAWASI
PENEGAKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 1
TAHUN 2008 TENTANG PENGENDALIAN
PEMANFAATAN RUANG KAWASAN BANDUNG
UTARA

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi ini adalah hasil karya cipta saya sendiri dan bukan hasil plagiat dari hasil karya orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti bahwa tugas akhir ini adalah hasil penjiplakan, maka dengan ini saya menyatakan bahwa saya bersedia untuk menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam keadaan sadar, sehat dan tidak dalam tekanan dari pihak manapun juga.

Yang Membuat Pernyataan,

IBNU GHIFARI

ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan di DPRD Provinsi Jawa Barat yang lebih memfokuskan pada peranannya dalam mengawasi pelaksanaan Pengawasan Peraturan Daerah nomor 1 tahun 2008 tentang Pengendalian pemanfaatan ruang Kawasan Bandung Utara. Penelitian ini diperlukan karena adanya persepsi mengenai lemahnya pengawasan DPRD Provinsi Jawa Barat terhadap penegakan Peraturan daerah nomor 1 tahun 2008 yang mengakibatkan maraknya pembangunan yang tidak berizin dan tidak mengkaji lebih dalam mengenai dampak lingkungan di kawasan Bandung Utara sehingga menyebabkan dampak sosial dan ekologis.

Adapun penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan kualitatif untuk mendeskripsikan keadaan obyek penelitian, berdasarkan fakta-fakta lapangan. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui observasi, serta wawancara terstruktur dan tidak terstruktur kepada anggota DPRD Provinsi Jawa Barat, LSM bidang lingkungan dan masyarakat setempat yang peneliti anggap memiliki kapasitas untuk memberikan informasi yang relevan. Dari hasil penelitian dan pembahasan yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa pengawasan DPRD terhadap Peraturan Daerah nomor 1 tahun 2008 tidak optimal, pengawasan selama ini dilakukan kurang terencana, tidak bersifat preventif dan bersifat pasif, sehingga banyak sekali permasalahan di Kawasan Bandung Utara yang tidak kunjung selesai sebagai akibat dari lemahnya pengawasan DPRD dalam penegakan Peraturan Daerah nomor 1 tahun 2008

Penulis memberikan saran agar supaya DPRD Provinsi Jawa Barat segera membuat peraturan yang lebih jelas dalam mengatur ketentuan yang berlaku dan mengambil langkah-langkah membuat peraturan daerah tentang penataan ruang kawasan strategis Provinsi Kawasan Bandung Utara termasuk sanksi jika terjadi pelanggaran, melakukan moratorium pada izin pembangunan yang bermasalah di kawasan Bandung Utara, serta menciptakan forum komunikasi agar memudahkan koordinasi antara masyarakat dengan pemerintah sehingga fungsi pengawasan DPRD menjadi lebih mudah dan lebih efektif dalam menyelesaikan segala permasalahan yang ada di kawasan Bandung Utara

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah Yang Maha Kuasa akhirnya penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan judul PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD PROVINSI JAWA BARAT DALAM MENGAWASI PENEGAKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2008 TENTANG PENGENDALIAN PEMANFAATAN RUANG KAWASAN BANDUNG UTARA dimana tugas akhir ini penulis ajukan untuk memenuhi tugas dan syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.

Penulis sangat menyadari bahwa penulis telah banyak menerima bantuan dan bimbingan serta pengarahan dari berbagai pihak dan dalam kesempatan ini perkenankan penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tiada terhingga kepada yang terhormat Ibu Hj. Kuswati S.H., M.H, selaku dosen pembimbing tugas akhir ini, yang dengan segala kesabaran dan kesungguhannya telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan, petunjuk, dan pengarahan kepada penulis dalam menyusun tugas akhir ini sehingga penulis banyak memperoleh tambahan pengetahuan dan pengalaman yang bermanfaat.

Selanjutnya dalam kesempatan ini juga atas segala bantuan yang penulis terima, penulis mengucapkan terima kasih kepada yang terhormat :

1. Bapak Brigjen. Polisi. (Purn). Dr. H.R. Harry Anwar, S.H., M.H., selaku Rektor Universitas Langlangbuana Bandung.
2. Bapak Prof. Dr. H. Dadang Sadeli, M.Si., selaku Wakil Rektor Bidang Akademik Universitas Langlangbuana Bandung.
3. Bapak Brigjen Polisi (Purn), Drs. Wahyu Daeny, S.H., selaku Wakil Rektor Bidang Administrasi Umum dan Keuangan Universitas Langlangbuana Bandung.
4. Bapak Dr. H. Deny Haspada, S.H., Sp.I., selaku Wakil Rektor Bidang Kemahasiswaan Universitas Langlangbuana Bandung.
5. Bapak Dr. H. Kuntana Magnar, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
6. Ibu Meima, S.H., M.Hum, selaku Wakil Dekan I Bidang Administrasi Akademik yang juga merangkap selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
7. Ibu Dewi Rohayati, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan II Bidang Administrasi Umum dan Keuangan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
8. Bapak Atang Hidayat, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan III Bidang Administrasi Kemahasiswaan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.

9. Bapak Cecep Sutrisna, S.H., M.H., selaku Ketua Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
10. Ibu Sri Mulyati Chalil, S.H., M.H., selaku Ketua Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung sekaligus selaku Dosen Wali penulis.
11. Bapak Aep Sulaeman, S.H., Sp.1., selaku Ketua Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
12. Ibu Hana Krisnamurti, S.H., M.H., selaku Sekretaris Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
13. Bapak Dani Durahman, S.H., M.H., selaku Sekretaris Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
14. Bapak Asep Toni Hendriana selaku Kepala Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
15. Bapak Sarli Sahal, S.Pd, selaku Kasubag Akademik, Ibu Purnowowati selaku Kasubag Umum dan Bapak Irvan, A.Md., selaku Kasubag Kemahasiswaan beserta seluruh staf dan karyawan Bagian Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
16. Bapak H. Riyanto S, Akhmadi, S.H., M.H. selaku Penguji sidang Akhir
17. Ibu dan Bapak Dosen Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.

18. Rhesa Anggara Putra S.IP, M.Si yang banyak sekali memberikan bantuan dalam mengerjakan serta memberikan arahan kepada penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini.
19. Bapak Dr. Sunatra S.H, MS anggota komisi III DPRD Provinsi Jawa Barat dari Fraksi Partai Gerindra, Kang Dadan Ramdhan Ketua LSM WALHI Jawa Barat, dan H. Aceng Ketua Aliansi Masyarakat Bandung Utara yang telah banyak membantu penulis dalam mendapatkan informasi dan data melalui wawancara.
20. Keluarga Besar Prof. Ceceng Obed ambarak dan ibu mimi mariani yang telah menjadi orang tua asuh penulis selama tinggal di kota Bandung
21. Rangga Wirahadikusumah yang selalu mendidik dan menjadi inspirasi bagi penulis agar dapat menjadi manusia yang berakhlak mulia dan berguna bagi bangsa
22. Sahabat-sahabat saya Rizki fauzi, Kunrat sofyani, Muhamad Rijal, Primayudha, Welly sanjaya.
23. Teman-teman yang telah menemani dari awal perkuliahan, Wendi Herdian Suryana, Aririrt susilo, Muhammad Fariz Riskiyanto, Syawitri Kurnia Dewi, Abram Fedrik Manurung, Rizal Faisal, Andri Desman Asido, dan Gian Firmansyah yang menemani dalam keadaan suka dan duka selama menempuh perkuliahan.

24. Keluarga besar Ikatan Mahasiswa Angkatan muda siliwangi, keluarga besar Laskar Garuda dan Brigez Indonesia
25. Teman-teman Dogs Sports Indonesia.

Tugas akhir ini penulis persembahkan untuk Ayah dan Ibu penulis, yaitu Almarhum Bapak Achmad Mustafa Kamal dan Ibu Helfi Zulfina serta, juga paman dan bibi penulis yaitu bapak Ir. Yohanez Hazmir dan ibu Ratih Sundari S.E yang telah membiayai sekolah penulis sejak kecil hingga akhir perkuliahan serta seluruh keluarga besar penulis yang telah memberikan dorongan, semangat, dan do'anya hingga terwujudnya tugas akhir ini.

Semoga Allah SWT membalas segala amal dan kebaikan yang telah diberikan dan diiringi harapan semoga tugas akhir ini dapat bermanfaat bagi siapa saja yang membacanya, amien.

Bandung, 22 September 2016

Penulis,

DAFTAR ISI

Halaman :

PERNYATAAN	
ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Penelitian	1
B. Identifikasi Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Kegunaan Penulisan	9
E. Kerangka Pemikiran	10
F. Metode Penelitian	17
G. Sistematika Penulisan	19
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN	
DAERAH, DPRD DAN PENGAWASAN	22
A. Tinjauan Tentang Pemerintahan Daerah	22
B. Tinjauan Tentang Dewan Perwakilan Rakyat	23
1. Pengertian Tentang Legislatif	23
2. DPRD dalam sistem Pemerintahan Daerah	26
3. Fungsi - Fungsi DPRD	28
4. Tugas, wewenang, hak dan kewajiban	29
5. Alat Kelengkapan DPRD	32

C. Tinjauan tentang Pengawasan	32
1. Pengertian Pengawasan	32
2. Fungsi dan prinsip Pengawasan	36
3. Maksud dan Tujuan Pengawasan	39
4. Metode Pengawasan	43
5. Jenis-jenis Pengawasan	44
6. Mekanisme Pengawasan	46
BAB III CONTOH KASUS PELANGGARAN PERDA DI	
BANDUNG UTARA	48
A. Pembangunan komersial di perumahan elite Dago resort kawasan Bandung utara yang menimbulkan dampak Ekologis dan dampak social	48
B. Hasil penelitian Lapangan	52
BAB IV DPRD PROVINSI JAWA BARAT DALAM	
MELAKSANAKAN FUNGSI PENGAWASAN	
PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2008	58
A. Peran DPRD Provinsi Jawa Barat dalam mengawasi penegakan peraturan daerah nomor 1 tahun 2008 tentang pengendalian pemanfaatan ruang kawasan Bandung utara	58
1. Berkoordinasi dengan Pemerintah Provinsi Jawa Barat untuk meminta keterangan, pendapat, dan saran	58

2. Memberi saran mengenai langkah-langkah konkrit dalam pengawasan	60
3. Pengawasan melalui Peninjauan Lokasi objek pengawasan	62
B. Upaya dalam mengatasi hambatan DPRD Provinsi Jawa Barat dalam mengawasi penegakan peraturan daerah tersebut	63
1. Menyediakan anggaran khusus untuk pengawasan KBU	63
2. Adanya rencana pembuatan pedoman khusus mengenai teknis Pengawasan DPRD	65
3. Meningkatkan keleluasaan DPRD dalam memudahkan kordinasi lintas instansi pemerintah	66
4. Membentuk tim ahli di luar DPRD untuk melakukan kajian dan penelitian mengenai	67
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	69
A. Kesimpulan	69
B. Saran	70

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Seiring berkembangnya zaman dalam era globalisasi bahwa pembangunan dalam suatu negara khususnya Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi pusat perhatian yang lebih, karena pembangunan merupakan sarana untuk mendorong terciptanya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Mewujudkan tujuan pembangunan bangsa yang maju dan mandiri menuju masyarakat yang adil dan makmur dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka pihak-pihak yang terlibat langsung dalam penyelenggaraan negara haruslah bersungguh-sungguh dengan penuh kesadaran mempersiapkan rencana pembangunan yang matang dan berkesinambungan sehingga dapat bersaing dengan negara lain. Salah satunya adalah pembangunan di bidang politik, karena bidang tersebut merupakan salah satu aspek penggerak pembangunan dalam suatu negara disamping bidang ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, keamanan, dan lain sebagainya.

Telah dijelaskan diatas pembangunan politik merupakan salah satu aspek penting yang memiliki pengaruh besar sebagai aspek penggerak pembangunan yang mendorong kemajuan suatu negara, yaitu salah satunya adalah peranan lembaga perwakilan dalam mengawasi jalannya roda pemerintahan. Dalam negara demokrasi, keberadaan lembaga

perwakilan dipelopori oleh negara-negara demokrasi yang menganut ideologi politik liberal yang memiliki asumsi bahwa yang paling mengetahui mengenai keadaan rakyat adalah rakyat itu sendiri sehingga aspirasi dan kehendak rakyat harus diwakili oleh rakyat. Asumsi ini mendorong lahirnya sistem perwakilan dalam kehidupan rakyat suatu negara yang perwujudannya dilakukan melalui partai politik dalam pemilihan umum.

Pemerintahan Daerah terdapat perangkat penyelenggara otonomi yang menjalankan kekuasaan eksekutif dan legislatif, pemegang atau yang menjalankan kekuasaan eksekutif yaitu kepala daerah dan jajarannya, sedangkan yang menjalankan kekuasaan legislatif yaitu DPRD. Selanjutnya bahwa kedua kekuasaan tersebut memiliki fungsi yang berbeda, dalam hal ini bahwa DPRD Provinsi/ Kabupaten/ Kota mempunyai tiga fungsi utama, yaitu fungsi legislasi, anggaran, pengawasan.

Nurcholis¹ mengatakan Fungsi legislasi DPRD merupakan fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. Hal tersebut sama dengan DPR-RI yang mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang bersama Presiden sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Adapun fungsi anggaran DPRD yaitu untuk menyusun dan menetapkan APBD bersama-

¹ Hanif Nurcholis, *Teori dan praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT Grasindo, Jakarta 2005, hlm 27

sama dengan Pemerintah Daerah. Selanjutnya fungsi DPRD yang terakhir yaitu fungsi pengawasan, dalam hal ini DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah dan keputusan kepala daerah serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Sebagaimana telah diuraikan diatas bahwa DPRD memiliki tiga fungsi utama, dalam hal ini yang paling menjadi perhatian penulis terhadap DPRD yaitu pelaksanaan fungsi pengawasannya, karena pengawasan merupakan salah satu fungsi utama yang melekat pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selain fungsi legislasi dan anggaran. Seyogyanya aspirasi masyarakat dalam bidang pengawasan, secara melembaga sudah terwakili melalui wakil-wakilnya yang duduk di DPRD. Fungsi pengawasan ini diharapkan bisa berjalan efektif sesuai harapan masyarakat, peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

Pengawasan di lakukan DPRD bertujuan untuk menjamin agar pemerintah daerah menjalankan programnya sesuai dengan rencana dan ketentuan perundangan yang berlaku, dalam hal ini DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah khususnya di Jawa Barat berperan sebagai lembaga yang mengawasi jalannya roda pemerintahan eksekutif yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah di Jawa Barat, maka DPRD sangat perlu mengawasi apa saja yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah tersebut khususnya dalam mengawasi penegakan Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2008 tentang Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan bandung utara, sehingga penegakan peraturan daerah tersebut

dapat berjalan secara efektif dan dapat dipertanggung jawabkan dengan sebaik-baiknya.

Jika dikaitkan dengan pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagaimana telah diketahui terdapat tiga domain yang berperan di dalamnya yaitu domain sektor publik, sektor swasta, dan sektor masyarakat. ketiga sektor tersebut masing-masing berada pada posisi yang sejajar hanya berbeda fungsinya. Sektor publik menjalankan fungsi regulasi, fasilitasi dan pengawasan, sedangkan sektor swasta menjadi motor penggerak kemajuan ekonomi, sektor masyarakat berperan memberi kontribusi masukan dan menerima hasil. Dengan demikian maka jelas bahwa sektor publik salah satunya yaitu menjalankan pengawasan, sedangkan sektor masyarakat dalam hal ini berperan memberi kontribusi dan menerima hasil. Dalam posisi ini DPRD dapat menjadi lembaga yang berperan sebagai sektor pengawasan dan perwakilan masyarakat dalam memberi masukan kepada pemerintah daerah.

Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Nurcholis² bahwa pengawasan yang dijalankan DPRD dalam konteks sebagai lembaga politik, merupakan bentuk pengawasan politik yang lebih bersifat strategis dan bukan pengawasan teknis administrasi. Ini menunjukkan bahwa fungsi pengawasan yang diemban DPRD dalam tataran pengendalian kebijakan guna menciptakan check and balances. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD kepada Pemerintah Daerah substansinya

² *Ibid*, hlm 195

adalah mengarah pada pengawasan politik atau kebijakan. Sementara itu pengawasan administrasi dilakukan oleh lembaga yang dibentuk oleh negara/pemerintah yakni Badan Pengawasan Keuangan (BPK), dan Lembaga Pengawasan Fungsional lainnya (BPKP, Irjen pada Kementerian/Lembaga Non Departemen, Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) di Provinsi dan Kabupaten/Kota).

DPRD Provinsi Jawa Barat mengawasi penegakan Peraturan Daerah nomor 1 tahun 2008 tentang pengendalian pemanfaatan ruang kawasan bandung utara, mengingat penegakan peraturan daerah tersebut masih sangat lemah, berdasarkan data yang penulis peroleh dari berbagai sumber, menyatakan bahwa sejak diberlakukannya peraturan daerah tersebut tanggal 30 januari 2008, sudah lebih dari 7 (tujuh) tahun Peraturan Daerah Jawa Barat No.1 tahun 2008 di implementasikan berikut petunjuk teknisnya dalam Pergub 58 tahun 2011, namun fakta dilapangan tidak sesuai dengan apa yang diatur, dikendalikan, dan dicapai dalam peraturan daerah ini. Dalam peraturan daerah tersebut bahwa Kawasan Bandung Utara adalah kawasan yang berfungsi sebagai daerah resapan air, termasuk di dalamnya terdapat kawasan terbuka hijau, hutan lindung, taman wisata alam dan sekaligus adanya kawasan lindung. Tetapi sekarang dalam kurun waktu 7 (tujuh) tahun lebih, perkembangan pembangunan di Kawasan Bandung Utara semakin menjamur. Perluasan pembangunan permukiman, bisnis property seperti hotel, apartemen, villa, cottage dan sarana komersil lainnya terus terjadi.

Pertumbuhan hutan beton di kawasan Bandung Utara tidak terkendalikan, lahan hijau, resapan dan lindung sudah berubah menjadi bangunan-bangunan beton. Padahal kawasan Bandung Utara telah ditetapkan sebagai kawasan strategi provinsi yang berfungsi lindung dan melindungi kawasan di bawahnya sebagaimana diatur dalam Peraturan daerah No.22 tahun 2009 tentang Rencana tata ruang wilayah RT RW Jawa Barat tahun 2009-2029.

Peraturan daerah tentang pengendalian pemanfaatan ruang di kawasan Bandung Utara (KBU) dinilai belum optimal oleh kalangan aktivis lingkungan di Jawa Barat. Terlebih hingga saat ini pembangunan di KBU untuk kawasan komersial masih marak terjadi. Ini sangat memprihatinkan, pembangunan di KBU baik untuk kawasan komersial maupun hunian terus terjadi. Meski pun Pemerintah Provinsi Jawa Barat telah mengeluarkan Perda No 1 tahun 2008 tentang pengendalian pemanfaatan ruang di KBU dan Peraturan Pemerintah nomor 27 tahun 1999 Tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, namun pembangunan komersial di perumahan elite dago resort Kawasan Bandung Utara semakin marak sehingga menimbulkan dampak ekologis dan dampak sosial.

Hal tersebut telah menimbulkan berbagai pertanyaan khususnya mengenai peran DPRD Provinsi Jawa Barat dalam mengawasi Peraturan daerah Nomor 1 tahun 2008, sejauh mana pengawasan DPRD terhadap penegakan peraturan daerah tersebut.

Fungsi pengawasan dapat dilakukan setiap saat, baik selama proses manajemen/ administrasi berlangsung maupun berakhir, untuk mengetahui tingkat pencapaian tujuan suatu organisasi/ unit kerja dengan kata lain, fungsi pengawasan harus dilakukan terhadap perencanaan dan pelaksanaannya, kegiatan pengawasan sebagai fungsi manajemen bermaksud untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi, setelah perencanaan dibuat dan dilaksanakan. Maka untuk mengetahui sejauh mana DPRD dalam menjalankan fungsi strategisnya yaitu pengawasan maka harus dikaji lebih dalam. Dengan demikian maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD PROVINSI JAWA BARAT DALAM MENGAWASI PENEGAKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2008 TENTANG PENGENDALIAN PEMANFAATAN RUANG KAWASAN BANDUNG UTARA

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan di atas, maka penulis dapat mengidentifikasi masalah penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana peran DPRD Provinsi Jawa Barat dalam mengawasi penegakan Peraturan daerah nomor 1 tahun 2008 tentang pengendalian pemanfaatan ruang kawasan bandung utara?
2. Bagaimana upaya DPRD Provinsi Jawa Barat dalam mengatasi hambatan penegakkan peraturan daerah nomor 1 tahun 2008?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai penulis dalam melaksanakan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan peran DPRD Provinsi Jawa Barat dalam mengawasi penegakan peraturan daerah nomor tentang 1 tahun 2008 tentang pengendalian pemanfaatan ruang kawasan Bandung utara
2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan upaya dalam mengatasi hambatan DPRD Provinsi Jawa Barat dalam mengawasi penegakan peraturan daerah tersebut.

D. Kegunaan Penelitian

Melakukan penelitian“ Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Provinsi Jawa Barat Dalam Mengawasi Penegakan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Bandung Utara”ini, maka diharapkan penelitian ini berguna antara lain:

1. Kegunaan Teoritis
 - a. Hasil Penelitian ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi positif pada pengembangan Ilmu Pengetahuan di bidang Ilmu Hukum, khususnya dalam kajian Hukum Pemerintahan Daerah, Hukum Tata Negara, dan Hukum Administrasi Negara.
 - b. Untuk mendalami teori selama menjalani kuliah strata pertama di Program Ilmu Hukum Universitas Langlangbuana serta untuk memberikan landasan penelitian lebih lanjut kedepannya.
2. Kegunaan Praktis
 - a. Bagi Peneliti, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi wahana bagi pengembangan keilmuan dan pengalaman peneliti dalam bidang Ilmu Hukum sebagai bekal untuk memasuki dunia kenyataan hukum dimasyarakat yang lebih kompleks nantinya.
 - b. Bagi Penyelenggara Pemerintahan, hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu dan memberikan sumbangan pemikiran kepada Pemerintah, DPRD dalam penyelenggaraan

pemerintahan terutama dalam aspek pengawasan terhadap Peraturan Daerah. .

- c. Bagi masyarakat, agar lebih memahami tentang Peran DPRD Provinsi Jawa Barat Dalam Mengawasi Penegakan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Bandung Utara serta meningkatkan kesadaran hukum masyarakat.

E. Kerangka Pemikiran

“DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.”³

Pengawasan menurut Hanif Nurcholis⁴ mengemukakan bahwa:

“Pengawasan adalah kegiatan mengawasi, menilik, menjaga dan mengendalikan semua kegiatan, agar kegiatan tersebut berjalan sesuai dengan rencana yang ditetapkan. Dengan pengawasan maka kegiatan yang melenceng dari arah yang ditetapkan diluruskan, yang menyimpang dibetulkan, dan yang berlawanan dibongkar. Dengan demikian, fungsi pengawasan bukan mencari-cari kesalahan tapi mengarahkan agar semua kegiatan berjalan sesuai dengan rencana.

Menurut Nurcholis⁵ Pengawasan disebutkan bahwa Pengawasan pada hakekatnya melekat pada jabatan pimpinan sebagai pelaksanaan fungsi manajemen, disamping melaksanakan fungsi perencanaan dan pelaksanaan. Oleh karena pelaksanaan pengawasan di dalam

³ Cecep Darmawan, *Pemberdayaan dankinerja DPRD*, Pustaka Aulia Press, Bandung 2009, hlm 1

⁴ Hanif Nurcholis, *op.cit*, hlm 195

⁵ *Ibid*, hlm 25

administrasi atau manajemen negara/ pemerintah sangat luas, maka perlu dibedakan macam-macam pengawasan tersebut, yaitu :

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 atau Instansi Pemerintah lainnya.
2. Pengawasan politik, yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).
3. Pengawasan yang dilakukan oleh BPK sebagai pengawasan eksternal eksekutif.
4. Pengawasan sosial yang dilakukan oleh media massa, ormas-ormas, individu dan anggota masyarakat pada umumnya.
5. Pengawasan melekat, yakni pengawasan yang dilaksanakan oleh atasan langsung terhadap bawahannya.

Menurut Diharna⁶ membedakan kedalam lima (5) macam pengawasan yaitu:

1. Pengawasan pemeriksa fungsional
Pengawasan dilakukan oleh aparat pemeriksa dalam institusi pengawasan yang hasil pemeriksaannya berupa rekomendasi bagi perbaikan pelaksanaan atau perbaikakan perencanaan. Aparat pemeriksa fungsional mempunyai norma pemeriksaan sendiri.
2. Pengawasan legislatif
Dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat biasanya dengan cara membandingkan hasil pelaksanaan dengan rencana kebijaksanaan, peraturan dan menyoroti pula cara pelaksanaan.
3. Pengawasan masyarakat
Dilakukan oleh anggota masyarakat, biasanya menyoroti kerugian atau terganggunya kepentingan dirinya, keluarga, kelompoknya atau masyarakatnya.
4. Pengawasan swadaya masyarakat
5. Sebagai indikator tumbuhnya masyarakat madani, muncul dan berkiprahnya lembaga yang tumbuh dari, oleh dan masyarakat. Lembaga tersebut disebut LSM dan mempunyai kedudukan yang makin kuat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat sehingga menjadi lembaga yang mendominasi pengaturan kehidupan masyarakat

⁶ Diharna, *Pemeriksaan dalam pengawasan*, Penerbit Rosada Karya, Bandung 1991

Dilihat dari pendapat tersebut di atas yang membedakan 5 (lima) macam pengawasan, maka dalam bahasan ini yang dimaksud dengan pengawasan adalah pengawasan politik melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Adapun dalam hal ini pengawasan yang dilakukan oleh lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) ialah pengawasan politik (*legislative control*), Hal tersebut sejalan dengan pendapat Nurcholis⁷ yang menyatakan :

“Pengawasan politik adalah pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap pemerintah daerah sesuai dengan tugas, wewenang, dan haknya. Pengawasan politik dilakukan melalui dengar pendapat, kunjungan kerja, pembentukan panitia khusus, dan pembentukan panitia kerja yang diatur dalam tata tertib dan peraturan perundang-undangan.”.

Nurcholis mengemukakan contoh konkrit pelaksanaan pengawasanyang dapat dilakukan oleh DPRD, yaitu :

1. Mengundang pemerintah daerah untuk dimintai keterangan, pendapat, dan saran.
2. Meminta pihak-pihak tertentu melakukan penyelidikan atau pemeriksaan.
3. Memberi saran mengenai langkah-langkah preventif dan represif kepada pemerintah daerah.

Tataran praktis menurutnya terdapat langkah-langkah yang dapat DPRD lakukan dalam pengawasan legislasi, yaitu melalui⁸ :

1. Pemandangan umum fraksi-fraksi dalam rapat paripurna.
2. Rapat pembahasan dalam sidang komisi.

⁷ Hanif Nurcholis, *Op. Cit.* hlm 201

⁸ *Ibid*, hlm 201

3. Rapat pembahasan dalam panitia-panitia yang dibentuk berdasarkan tata tertib DPRD.
4. Rapar dengar pendapat pemerintah daerah dan pihak-pihak lain yang diperlukan.
5. Kunjungan kerja

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat diketahui bahwa pengawasan DPRD merupakan pengawasan politik, serta dalam tataran prkatis pelaksanaan pengawasan DPRD, dapat menjadi pedoman praktis dalam melakukan aktifitas pengawasannya. Karena yang diawasi adalah pengelolaan dana bantuan sosial oleh Pemerintah Daerah tahun anggaran 2010 di Kota Bandung, maka yang mengawasi adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandung. Pengawasan DPRD merupakan pengawasan politik yang mewakili komunitas yang ada didalam masyarakat, karena DPRD merupakan representasi dari masyarakat. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD tersebut, tentu sangat dipengaruhi oleh faktor internal dari pada pengawas itu sendiri seperti sumber daya manusia dengan demikian keterbasan pengawasan sumber daya manusia dalam melakukan pengawasan akan mempengaruhi hasil yang dipengaruhi.

Sementara prinsip pengawasan yang harus dikedepankan menurut Soewarno Handyaningrat⁹ dalam bukunya :

1. Pengawasan berorientasi kepada tujuan berorganisasi.
2. Pengawasan harus objektif, jujur mendulukan kepentingan umum daripada kepentingan pribadi.
3. Pengawasan harus berorientasi pada kebenaran menurut Peraturan-peraturan yang berlaku, berorientasi pada kebenaran

⁹Soewarno Handyaningrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, CV Haji Masagung, Jakarta, 1980, hlm 133

atau prosedur yang telah ditetapkan dan berorientasi terhadap tujuan atau bermanfaat dalam pelaksanaan pekerjaan.

4. Pengawasan harus menjamin daya dan hasil guna pekerjaan.
5. Pengawasan harus berdasarkan standar yang objektif, teliti dan tepat.
6. Pengawasan bersifat terus- menerus hasil pengawasan harus dapat memberikan umpan balik terhadap perbaikan dan penyempurnaan dalam pelaksanaan, perencanaan kebijakan waktu yang akan datang

Menurut Silalahi¹⁰, setidaknya terdapat 5 fungsi pengawasan yaitu :

1. Mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan pencapaian tujuan yang telah direncanakan.
2. Agar proses kerja sesuai dengan prosedur yang telah digariskan atau ditetapkan
3. Mencegah dan menghilangkan hambatan dan kesulitan yang akan, sedang dan mungkin terjadi dalam pelaksanaan kegiatan.
4. Mencegah penyimpangan penggunaan sumber daya.
5. Mencegah penyalahgunaan otoritas dan kedudukan.

Fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD adalah dengan melakukan pengawasan terhadap jalannya roda pemerintahan yang di laksanakan oleh lembaga eksekutif daerah atau istilah lainnya Pemerintah Daerah pelaksanaan Peraturan-Peraturan daerah yang di jalankan oleh Eksekutif, fungsi pengawasan di operasionalisasikan secara berbeda dengan lembaga pengawas fungsional. DPRD sebagai lembaga politik juga melakukan pengawasan yang bersifat politis. Bentuk pengawasan ini tercermin dalam hak-hak DPRD, yaitu hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan dan hak mengadakan penyelidikan. Dengan demikian begitu pentingnya pengawasan itu dilakukan oleh DPRD terhadap jalannya roda pemerintahan oleh lembaga eksekutif daerah

¹⁰ Ulbert silalahi, *Studi tentang ilmu Administrasi konsep teori dan dimensi*, Sinar Baru, Bandung 1992, hlm 93

sementara pengaturan tentang fungsi DPRD terkadang diabaikan oleh DPRD itu sendiri, bahkan Undang-Undang nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD DAN DPRD terdapat pembahasan mengenai fungsi pengawasan DPRD yang seringkali tidak maksimal karena disebabkan oleh ketidak konsistensinya dalam melaksanakan fungsinya itu sendiri.

Pemahaman mengenai peranan DPRD dalam mengawasi penegakan peraturan daerah nomor tentang 1 tahun 2008 tentang pengendalian pemanfaatan ruang kawasan bandung utara, seharusnya mengacu pada Pasal 316 Undang Undang no 17 tahun 2014 bahwasannya DPRD Provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah provinsi memiliki peranan untuk menjalankan fungsi strategis yang menjadi kewenangannya baik fungsi legislasi, fungsi anggaran maupun fungsi pengawasan.

Peranan DPRD terlebih dahulu harus kita ketahui secara konsep sampai kepada tingkat definisinya untuk memudahkan kita dalam pemahaman peranana itu sendiri, Peranan menurut Soerjono Soekanto¹¹ “ mengemukakan bahwa “Peranan lebih banyak menunjukkan fungsi, penyesuaian diri dan sebagai suatu proses, jadi tepanya adalah bahwa seseorang menduduki suatu posisi atau tempat dalam masyarakat serta menjalankan suatu peranan.

¹¹ Soerjono Soekanto, *Sosiologi suatu pengantar*, Jakarta, 1992, hlm 161

Menurut Soerjono Soekanto¹² mengemukakan aspek-aspek peranan sebagai berikut:

- 1) Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan masyarakat.
 - 2) Peranan suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
 - 3) Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur social masyarakat.
- Peranan yang dikemukakan diatas merupakan sebagai perilaku dari individu. Peranan yang dibahas dalam penelitian ini adalah merupakan peranan Bupati dalam melakukan pelestarian kebudayaan sunda di Kabupaten Purwakarta.

Peranan menurut Yandianto¹³ mempunyai arti sebagai berikut: “Peranan adalah tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu peristiwa atau bagian yang dimainkan oleh seseorang dalam suatu peristiwa”. Peranan dapat diartikan langkah yang diambil seseorang atau kelompok dalam menghadapi suatu peristiwa.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah maka terdapat unsur lembaga yang satu sama lain saling terkait guna untuk mencapai terciptanya *Good Governance*, dengan demikian untuk konteks pemerintahan di kota Bandung bahwa lembaga legislatif daerah yang dikenal sebagai DPRD memiliki peranan yang sangat penting yakni melakukan pengawasan terhadap lembaga eksekutif daerah yang dikenal Pemerintah daerah khususnya dalam hal ini yaitu pengawasan

¹² *Ibid*, hlm 180

¹³ Yandianto, *Kamus Bahasa Indonesia*, M2S, Bandung, 2001, hlm 751

penegakan peraturan daerah nomor 1 tahun 2008 tentang pengendalian pemanfaatan ruang kawasan bandung utara.

F. Metode Penelitian

Dalam upaya pencarian dan inventarisasi data sebagai bahan yang akan dibahas dan dianalisis, metode penulisan yang dipergunakan mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *yuridis normatif*, dan dalam penelitian ini mengacu Undang-undang dasar 1945, Undang-undang no 17 tahun 2014, Perda nomor 1 tahun 2008 dan Peraturan Pemerintah no 27 tahun 1999

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat *deskriptif analitis*, artinya bahwa penulisan ini bertujuan untuk menggambarkan secara lengkap ciri-ciri dan keadaan, perilaku pribadi dan kelompok dengan memisahkan data yang telah terkumpul menurut kategori masing-masing, untuk kemudian ditafsirkan dalam usaha menjawab masalah dalam penulisan¹⁴⁾

3. Teknik Penelitian

Penyusunan ini Penulis memakai jenis data studi kepustakaan untuk memperoleh data sekunder dengan menggunakan:

¹⁴ Maria SW. Sumahdjono. *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1989, hlm. 16

- Studi Kepustakaan

- a. Bahan Hukum Primer yaitu, Undang-Undang Dasar tahun 1945 (amandemen ke 4),
- b. Bahan Hukum Sekunder yaitu, data tidak langsung yang diperoleh melalui *studi* kepustakaan. Sumber data dalam hal ini yaitu *Literatur*, perundang-undangan, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, artikel-artikel dalam media cetak serta media massa lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini
- c. Bahan hukum tersier yaitu, bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, terdiri dari : kamus umum Bahasa Indonesia, amus hukum, literatur, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum dan media cetak dan elektronik.

- Studi Lapangan

Melakukan penelitian di lapangan untuk memperoleh informasi dari narasumber

4. Teknik pengumpulan data

Studi dokumentasi dalam penelitian ini, pengumpulan datanya dilakukan dengan cara studi dokumentasi, yaitu studi terhadap dokumen-dokumen resmi serta arsip-arsip yang terkait dengan penelitian yang diangkat.

5. Analisis Data

Setelah data-data sebagaimana tersebut diinventarisir, kemudian dianalisa secara *yuridis kualitatif*, yaitu berusaha menganalisa data dengan menguraikan dan memaparkan secara jelas mengenai obyek yang diteliti. Data-data serta referensi dimaksud dipakai sebagai bahan rujukan dalam rangka memahami atau memperoleh pengertian yang mendalam dan menyeluruh. Setelah itu dipecahkan masalah-masalah yang ada secara *induktif*, yaitu dengan menyimpulkan hal-hal yang khusus kepada hal-hal yang bersifat umum, dan secara *deduktif* yaitu dengan menyimpulkan hal-hal yang bersifat umum ke hal-hal yang bersifat khusus, dan hasil analisis data tersebut disajikan dalam bentuk Skripsi. Akhirnya akan ditemukan keselarasan dan kesenjangan antara hasil pembahasan masalah dari segi praktis dengan teori-teori yang berlaku, kemudian dicari solusinya yang baik demi penyempurnaan langkah-langkah penyelesaian kasus semacam di masa yang akan datang.

6. Lokasi Penelitian

Untuk mendapatkan data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier maka penelitian dilakukan di lokasi Dago resort dan Sekretariat DPRD Provinsi Jawa Barat

G. Sistematika Penulisan

Penyusunan Proposal ini, agar lebih memudahkan penulis dalam pembahasannya, maka penulis membagi menjadi lima bab, yang terdiri

beberapa sub-sub bab, dengan pemikiran yang saling keterkaitan dan saling melengkapi satu sama lainnya. Adapun sistematikanya adalah sebagai berikut :

BAB I : Pendahuluan

Bab ini berisi mengenai Latar Belakang, Identifikasi Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.

BAB II : Tinjauan Umum tentang Pemerintahan daerah, DPRD dan Pengawasan

Bab ini berisi tentang Pemerintahan Daerah, Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membahas Fungsi, tugas, wewenang, hak dan kewajiban DPRD serta membahas tentang Pengawasan

BAB III : Contoh kasus Pelanggaran Peraturan Daerah di Bandung Utara dan hasil wawancara di lapangan

Bab ini berisi tentang permasalahan pembangunan komersial di perumahan elite Dago Resort, beserta hasil wawancara dengan anggota DPRD dan elemen masyarakat setempat

BAB IV : DPRD Provinsi Jawa Barat dalam melaksanakan fungsi pengawasan Peraturan daerah nomor 1 tahun 2008

Pada bab ini penulis memaparkan serta menganalisa data yang telah diperoleh dari hasil penelitian yang dilakukan untuk membahas peran DPRD Provinsi Jawa Barat dan Upaya yang dilakukan dalam menyelesaikan kendala DPRD Provinsi Jawa Barat dalam mengawasi penegakkan peraturan daerah

BAB V : Penutup

Bab ini berisi kesimpulan dari penjelasan yang sudah diuraikan pada bab-bab sebelumnya, yang merupakan hasil analisa yang sudah disusun dengan sistematis, dan dikaji secara komprehensif juga memberikan saran-saran yang membangun dan bermanfaat untuk sekarang dan di masa akan datang

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH, DPRD DAN PENGAWASAN

A. Tentang Pemerintahan Daerah

Pengertian Pemerintahan Daerah

Menurut Undang Undang nomor 23 Tahun 2014 Tentang

Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah adalah :

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pengertian Pemerintah Daerah menurut pendapat Bagir Manan¹,
bahwa :

“Pemerintah Daerah (tanpa akhiran “an”) Dimaksudkan sebagai pemegang atau yang menjalankan kekuasaan eksekutif, yaitu kepala daerah dan jajarannya. Sedangkan Pemerintahan Daerah (dengan akhiran “an”) dimaksudkan sebagai seluruh perangkat penyelenggara otonomi yang terdiri dari kepala daerah dan DPRD, Pemerintah Daerah meliputi Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”.

¹Bagir Manan, *Perkembangan Undang-undang Dasar 1945*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2004, Hlm 34

B. Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

1. Pengertian Tentang Legislatif

Legislatif berasal dari bahasa Inggris yaitu "*legislation*" yang berarti perundang-undangan atau "*to legislate*" yang berarti membuat Undang-Undang. Sedangkan kata "*legislatif*" itu sendiri berarti lembaga legislatif atau lembaga yang berhak membuat perundang-undangan atau *rule making*, dalam konteks Indonesia lembaga yang memiliki fungsi membuat undang-undang serta aturan dibawahnya merupakan fungsi dari lembaga legislatif atau perwakilan rakyat yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk tingkat pusat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk tingkat daerah dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), sebagai lembaga yang mewakili aspirasi daerah.. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Budiarjo², menyatakan bahwa: Lembaga legislatif adalah lembaga yang *legislate* atau yang membuat Undang-Undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat. Maka dari itu lembaga ini sering disebut Dewan Perwakilan Rakyat, nama lain yang sering dipakai adalah Parlemen"

Adapun secara mendalam memahami hakekat dari DPRD itu sendiri menurut Cecep Darmawan³ "DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Lembaga legislatif atau perwakilan rakyat (DPR dan DPRD) merupakan perangkat kekuasaan pemerintah yang sangat berperan

²Miriam Budiarjo, Edisi *Revisi Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2008, Hlm 173

³Cecep Darmawan, *Pemberdayaan dan Kinerja DPRD*, Pustaka Aulia Press, Bandung 2009, Hlm 1

dalam memenuhi berbagai tuntutan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Peran penting dari lembaga legislatif ini ditunjukkan dari tugas yang dimilikinya, antara lain menetapkan kebijakan publik. Bentuk kebijakan yang ditetapkan oleh DPR adalah Undang-undang dan oleh DPRD adalah Peraturan Daerah (Perda) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Sistem Pemerintahan Indonesia terdapat juga lembaga perwakilan sebagaimana tersirat dalam Undang-Undang Dasar 1945 perubahan kedua Pasal 18 ayat 3 yang berbunyi: "Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum" (Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat 3).

Uraian di atas dapat dikatakan bahwa lembaga legislatif merupakan Lembaga perwakilan rakyat yang berjuang untuk menampung berbagai kebutuhan dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya maupun masyarakat daerah seluruhnya, serta memiliki tiga peranan utama yaitu sebagai pembuat peraturan perundang-undangan, pengawasan dan penganggaran.

Pembahasan mengenai lembaga perwakilan rakyat di daerah mutlak untuk dipaparkan dalam bab ini, hal ini dikarenakan DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat di daerah, yang dalam hal ini DPRD di Kota Bandung. Ide pembentukan lembaga perwakilan rakyat pada dasarnya bermula dari adanya keperluan akan hukum sebagai

sarana untuk mengatur kehidupan bersama di samping kebutuhannya akan suatu lembaga yang akan membuat dan memberlakukannya.

Lembaga perwakilan yang akan membuat dan memberlakukan hukum di Indonesia adalah DPR, namun untuk tataran pemerintahan daerah dinamakan DPRD. Di mana sebagai suatu lembaga perwakilan, DPRD menghimpun para wakil rakyat untuk mewakili rakyat untuk mengelola kekuasaan legislatif di dalam proses pemerintahan. Keanggotaan DPRD ini dipilih melalui mekanisme Pemilihan Umum.

Arbis Sanit⁴ yang mengadopsi pernyataan dari patikin, menyatakan bahwa;“Suatu proses hubungan dimana seorang tidak hadir secara fisik tetapi tetap melakukan sesuatu karena perbuatannya itu dijelaskan oleh orang lain yang mewakilinya atau proses mewakili dimana wakil bertindak dalam rangka bereaksi kepada kepentingan terwakili”.

Para anggota DPRD di dalam Lembaga Perwakilan tidaklah memiliki kekuasaan, kekuasaan disini sebenarnya dimiliki oleh rakyat. DPRD dianggap merumuskan kemauan rakyat yang dilakukan dengan cara membuat Undang-undang untuk menaungi kebijakan umum, dimana Undang-undang ini berlaku untuk mengikat seluruh rakyat. Undang-undang yang dibuatnya mencerminkan kebijakan-kebijakan itu sehingga bisa dikatakan bahwa ia merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum. Hal ini sesuai dengan pernyataan

⁴Arbi Sanit, *Perwakilan Politik Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta 1998, Hlm 2

dari Miriam Budiarmo⁵, mengatakan bahwa: “Keberadaan lembaga legislatif untuk membuat Undang-undang”.

Berkembangnya gagasan bahwa kedaulatan ada ditangan rakyat, maka DPRD menjadi lembaga perwakilan yang berhak untuk menyelenggarakan kedaulatan tersebut dengan cara menentukan kebijakan umum yang kemudian dituangkan ke dalam pembentukan Undang-undang untuk selanjutnya dilaksanakan oleh lembaga eksekutif.

Keberadaan DPRD sesungguhnya merupakan salah satu lembaga pemerintahan di dalam system pemerintahan daerah. Hal ini sesuai dengan pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia bahwa: “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya di pilih melalui pemilihan umum” (pasal 18 UUD 1945)

2. DPRD Dalam Sistem Pemerintahan Daerah

Keberadaan DPRD saat ini semakin menunjukkan eksistensinya ditataran perpolitikan daerah, padahal sebelum terjadinya reformasi di tahun 1998 yang lalu keberadaan DPRD bias dikatakan tidak memiliki peran dan posisi yang seharusnya. Pada masa Orde Baru berkuasa tidak dilakukan usaha dalam menciptakan kelembagaan politik yang seimbang antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif, Hal ini tidak hanya terjadi pada tataran perpolitikan nasional, melainkan juga hingga ke

⁵ Miriam Budiarmo, *loc.cit.*

tataran daerah. DPRD pada saat itu dijadikan semacam Sparring Partner saja, bukan sebagai pembentuk kebijakan publik yang menentukan. Hal ini berakibat DPRD pada saat itu tidak diterima secara positif oleh rakyat karena posisinya yang hanya dijadikan sebagai tukang stempel saja.

Pada masa pemerintahan Orde Baru ada usaha yang dilakukan secara sistematis untuk menjadikan DPRD menjadi tidak berfungsi sebagai badan legislatif. Pada saat itu kepala daerah yang sekaligus merupakan Bupati/ Walikota yang menjadi aparat pemerintah Pusat di daerah dengan mudah menempatkan DPRD dalam posisi yang lemah, karena Gubernur/ Bupati/ Walikota dapat melakukan apa saja atas nama Pemerintah Pusat tanpa harus mendapat persetujuan dari DPRD. Hal ini yang lain dilakukan untuk melemahkan kedudukan DPRD pada saat itu dapat dilihat dari mekanisme kontrol lembaga tersebut. Biasanya kontrol dilakukan DPRD melalui dua cara. Yaitu dengan cara *setengah kamar* atau *satu kamar*. Di mana disini DPRD baik itu ketua maupun anggotanya yang kritis terhadap kebijakan kepala daerah diberi peringatan untuk tidak mengkritisi hal tersebut. Atau upaya melemahkan DPRD pada saat itu dengan cara recalling anggota Dewan yang kritis.

Namun kesemuannya itu saat ini telah menjadi sejarah kelamnya kedudukan DPRD yang tidak mempunyai posisi dengan lembaga lain, terutama lembaga eksekutif, sehingga menyebabkan ketidakpuasan rakyat kepada lembaga yang mewakilinya itu. Saat ini sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, menempatkan

DPRD di dalam posisi yang lebih kuat dibandingkan pada masa sebelum terjadinya reformasi.. Hal ini dikatakan oleh Sarundajang⁶, yaitu:

“Setelah terjadinya reformasi, maka jelas kedudukan serta adanya pemisahan kewenangan antara kedua lembaga ini. Hal ini menjadikan DPRD sejajar dan menjadi mitra Pemerintah Daerah sehingga posisi DPRD menjadi lebih kuat karena mengawasi Pemerintah Daerah”

Pengertian dari istilah “sejajar” di sini berarti diantara kedua lembaga yaitu dijelaskan oleh Afan Gaffar⁷ :

“DPRD dan eksekutif daerah memang mempunyai kedudukan yang sama, akan tetapi tidak persis pada level yang sama. Kepala daerah dengan DPRD mempunyai kedudukan yang sejajar dalam arti tanggung jawab dan yuridiksi politik. Dalam kenyataannya tidak selalu demikian kepala daerah mempunyai kedudukan, kewenangan, dan tanggung jawab yang berbeda dengan seorang ketua DPRD”

Seorang Kepala Daerah merupakan Primus Interpares dalam lingkungan sebuah pemerintahan. Secara kelembagaan antara eksekutif dan legislatif adalah sejajar atau sama. Namun dilihat dari proses rekrutmen, tugas, kewajiban dan tanggung jawab tentu saja keduanya memiliki perbedaan.

3. Fungsi-Fungsi DPRD

Bambang Cipto⁸ mengadopsi pernyataan dari Stuart Mill dan Walter Bagehot menegaskan bahwa fungsi lembaga legislatif yaitu sebagai media komunikasi antara rakyat dengan pemerintah sekaligus sebagai

⁶Harry Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Erlangga, Jakarta 2001, Hlm 129

⁷Afan Gaffar, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 2002, Hlm 246

⁸Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern Industrial*, Rajawali Press, Jakarta 1995, Hlm 9

institusi pemerintah yang dengan tegas menanggapi keluhan-keluhan dari masyarakat”.

Sedangkan Max Boboy⁹ menyatakan tiga fungsi dari lembaga perwakilan rakyat, yaitu:

1. Fungsi perundang-undangan
ialah fungsi membentuk undang-undang
2. Fungsi Pengawasan
ialah fungsi untuk melakukan pengawasan terhadap eksekutif. Aktualisasi fungsi ini, lembaga legislatif diberi hak yaitu: hak meminta keterangan (interpelasi), hak mengadakan penyelidikan (angket), hak tanya, hak undang (inisiatif), hak mengajukan anggaran (budget), hak mengajukan pertanyaan atas kebijakan yang diambil lembaga eksekutif (petisi).
- 3 Fungsi pendidikan politik

Melalui pembicaraan lembaga perwakilan maka rakyat di didik untuk mengetahui berbagai persoalan yang menyangkut kepentingan umum dan sadar akan tanggung jawabnya sebagai warga Negara.

Uraian diatas dapat diketahui bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang harus dapat memenuhi berbagai kebutuhan dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya maupun masyarakat seluruhnya.

4. Tugas, Wewenang, Hak dan Kewajiban DPRD

Untuk menjalankan fungsi-fungsinya tersebut di atas, maka DPRD mempunyai tugas dan wewenang yang tertera dalam Pasal 317 undang-undang nomor 17 tahun 2014, yaitu:

⁹Max boboy, *DPR RI Dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara*, Sinar Harapan, Jakarta 1994, Hlm60

1. Membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur;
2. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi;
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian
5. Memilih wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil gubernur
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi
8. Meminta laporan keterangan pertanggung jawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi;
9. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
10. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
11. Melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya tertera dalam

Pasal 371 undang undang nomor 17 tahun 2014, DPRD mempunyai hak:

1. DPRD mempunyai hak:
 - a. interplasi;
 - b. angket;
 - c. menyatakan pendapat.
2. Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk meminta keterangan kepada bupati/walikota mengenai kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
3. Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan

negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan bupati/walikota atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket

DPRD dalam melaksanakan tugasnya berhak meminta pejabat pemerintahan atau warga Negara untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu di tangani demi kepentingan bangsa dan Negara.

Selain hak-hak sebagaimana disebutkan diatas, anggota DPRD mempunyai hak pengajuan pertanyaan, hak protokoler dan hak keuangan atau administrasi yang pelaksanaannya diatur berdasarkan ketentuan yang berlaku.

Sedangkan kewajiban Anggota DPRD tertera dalam Pasal 373 undang undang nomor 17 tahun 2014 adalah sebagai berikut:

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
2. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
3. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
5. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
6. Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
7. Menaati tata tertib dan kode etik;
8. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
9. Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;

10. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
11. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya

5. Alat Kelengkapan DPRD

Untuk menjalankan tugas dan fungsinya DPRD memiliki alat kelengkapan seperti yang tertera dalam pasal 375 undang undang nomor 17 tahun 2014 sebagai berikut;

1. Alat kelengkapan DPRD terdiri atas:
 - a. Pimpinan;
 - b. Badan Musyawarah;
 - c. Komisi;
 - d. Badan Legislasi Daerah;
 - e. Badan Anggaran;
 - f. Badan Kehormatan; dan
 - g. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.
2. Dalam menjalankan tugasnya, alat kelengkapan dibantu oleh sekretariat.
3. Ketentuan mengenai tata cara pembentukan, susunan, serta wewenang dan tugas alat kelengkapan DPRD kabupaten/kota diatur dalam peraturan DPRD kabupaten/kota tentang tata tertib

C. Tentang Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan memiliki peran penting dalam pencapaian tujuan suatu organisasi yang efektif dan efisien. Suatu tujuan organisasi dikatakan tidak efektif manakala implementasi dari tujuan tersebut tidak berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan adanya pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan memungkinkan suatu penyimpangan dapat diantisipasi sehingga

penyimpangan tersebut tidak menghambat pencapaian tujuan secara keseluruhan.

Hal tersebut sejalan dengan pendapat dari Sondang P, Siagian yang dikutip oleh Ulbert Silalahi¹⁰ pengawasan yaitu sebagai “proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar seluruh pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah di tentukan.”

Sehingga jelas tanpa rencana, pengawasan tidak mungkin dilaksanakan karena tidak ada pedoman untuk pengawasan tersebut, sebaliknya rencana tanpa pengawasan akan berarti timbulnya penyimpangan atau penyelewengan yang serius tanpa ada alat untuk mencegahnya. Oleh karena itu dalam pengawasan dapat mengukur kemajuan ke arah tujuan organisasi dan memungkinkan anggota organisasi mendeteksi penyimpangan dari perencanaan tepat pada waktunya untuk meletakkan tindakan perbaikan sebelum penyimpangan menjadi lebih jauh.

Pengawasan menurut Nurcholis¹¹”, mengemukakan bahwa:

“Pengawasan adalah kegiatan mengawasi, menilik, menjaga dan mengendalikan semua kegiatan, agar kegiatan tersebut berjalan sesuai dengan rencana yang ditetapkan. Dengan pengawasan maka kegiatan yang melenceng dari arah yang ditetapkan diluruskan, yang menyimpang dibetulkan, dan yang berlawanan dibongkar. Dengan demikian, fungsi pengawasan bukan mencari-cari kesalahan tapi mengarahkan agar semua kegiatan berjalan sesuai dengan rencana.

¹⁰Ulbert Silalahi, *Studi Ilmu Tentang Admoinistrasi, Konsep, Teori, dan Dimensi*, Sinar Baru, Bandung 1992, Hlm 175

¹¹Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, PT Grasindo, Jakarta 2005, Hlm 195

Istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan menjadi pengawasan dan pengendalian. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Situmorang¹² yang menyatakan :

“Pengawasan adalah termasuk pengendalian. Pengendalian berasal dari kata “kendali”, sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki kegiatan yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar”.

Menurut Sujamto¹³ yang dimaksud dengan pengawasan adalah usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Selanjutnya Siagian¹⁴ mengemukakan pengawasan diartikan sebagai “Proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh organisasi untuk menjamin agar seluruh pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan

Berdasarkan uraian diatas, baik atau tidak baiknya pelaksanaan pengawasan, dapat menentukan tercapai atau tidaknya dalam melakukan pekerjaan organisasi. Hal ini senda dengan pendapat Manullang¹⁵ yang mengatakan:

“Pengawasan ialah mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Oleh karenanya agar pengawasan itu benar-benar efektif artinya dapat merealisasikan tujuan maka suatu pengawasan setidaknya harus dapat dengan segera melaporkan adanya penyimpangan-penyimpangan dari rencana.

¹²Viktor Situmorang, *Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Grafindo, Jakarta 1998, Hlm 18

¹³Sujamto, *Aspek- aspek Pengawasan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta 1987, Hlm 135

¹⁴P Sondang Siagian, *Kiat Meningkatkan Produktivitas Kerja*, PT Asdi Mahastya, Jakarta 2002, Hlm 135

¹⁵Manullang, *Dasar-dasar Manajemen*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 1985, Hlm 174

Menurut Bintoro Tjokamidjojo¹⁶ menyebutkan bahwa pengawasan adalah “proses untuk mengetahui sebab-sebab adanya penyimpangan, kemudian diambil tindakan untuk memberikan masukan seberapa jauh penyimpangan atau masalah tersebut dibandingkan dengan perkiraan semula”. Dengan kata lain Tjokroamidjojo mendefinisikan pengawasan bukan semata memeriksa penyimpangan, melainkan memeriksa apa yang menyebabkan penyimpangan itu terjadi. Karena itu, pengawasan menurut Bintoro Tjokroamidjojo harus senantiasa bersamaan dengan koordinasi, sehingga pengawasan dapat dilakukan secara continue, periodik didukung oleh peningkatan system pelaporan dari staf pengolah yang baik

Adapun dalam hal ini pengawasan yang dilakukan oleh lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) ialah pengawasan politik (*legislative control*), Hal tersebut sejalan dengan pendapat Nurcholis¹⁷ yang menyatakan :

“Pengawasan politik adalah pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap pemerintah daerah sesuai dengan tugas, wewenang, dan haknya. Pengawasan politik dilakukan melalui dengar pendapat, kunjungan kerja, pembentukan panitia khusus, dan pembentukan panitia kerja yang diatur dalam tata tertib dan peraturan perundang-undangan.”.

Selanjutnya Nurcholis mengemukakan contoh konkrit pelaksanaan pengawasan yang dapat dilakukan oleh DPRD, yaitu :

1. Mengundang pejabat-pejabat dilingkungan pemerintah daerah untuk dimintai keterangan, pendapat, dan saran.

¹⁶Bintoro Tjokroamidjojo, *Manajemen Pembanguna*, Haji Masagung, Jakarta 1998, Hlm 195

¹⁷ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT Grasindo, Jakarta 2005, Hlm 201

2. Menerima, meminta, dan mengusahakan untuk memperoleh keterangan dari pejabat-pejabat/ pihak-pihak terkait.
3. Meminta pihak-pihak tertentu melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan.
4. Memberi saran mengenai langkah-langkah preventif dan represif kepada pejabat yang berwenang.

Dalam tataran praktis menurutnya terdapat langkah-langkah yang dapat DPRD lakukan dalam pengawasan, yaitu melalui ;,

1. Pemandangan umum fraksi-fraksi dalam rapat paripurna.
2. Rapat pembahasan dalam sidang komisi.
3. Rapat pembahasan dalam panitia-panitia yang dibentuk berdasarkan tata tertib DPRD.
4. Rapat dengar pendapat pemerintah daerah dan pihak-pihak lain yang diperlukan.
5. Kunjungan kerja

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat diketahui bahwa pengawasan DPRD merupakan pengawasan politik, serta dalam tataran prkatis pelaksanaan pengawasan DPRD, dapat menjadi pedoman praktis dalam melakukan aktifitas pengawasannya.

2. Fungsi dan Prinsip Pengawasan

Fungsi pengawasan Menurut S.H Sarundajang¹⁸ dalam buku Birokrasi dalam Otonomi Daerah adalah :

1. Meningkatkan Kinerja Organisasi
2. Memberikan Opini atas kinerja organisai
3. Mengarahkan Manajemen untuk melakukan koreksi atas masalah-masalah pencapaian kerja yang ada.

¹⁸Harry Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Erlangga, Jakarta 2001, Hlm 203

Selain itu silalahi¹⁹ mengemukakan mengenai fungsi pengawasan yaitu :

1. Mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan pencapaian tujuan yang telah direncanakan.
2. Agar proses kerja sesuai dengan prosedur yang telah digariskan atau ditetapkan
3. Mencegah dan menghilangkan hambatan dan kesulitan yang akan, sedang dan mungkin terjadi dalam pelaksanaan kegiatan.
4. Mencegah penyimpangan penggunaan sumber daya.
5. Mencegah penyalahgunaan otoritas dan kedudukan.

Demikian konsep pengawasan sebagaimana disebutkan diatas secara garis besarnya adalah usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan program kerja dilaksanakan menurut ketentuan dan tujuan yang hendak dicapai. Dari beberapa uraian definisi diatas dapat disimpulkan bahwa pengawasan menunjukkan adanya tindakan untuk mengetahui, mengusahakan, memperbaiki dan memberikan masukan, kegiatan ini meliputi kejadian yang muncul dibelakang kejadian (sebab-sebab) dan kejadian yang nampak dipermukaan (*empiric*). Semuanya tidak dapat dipisahkan dari kegiatan pengawasan secara keseluruhan, baik pengawasan masyarakat maupun pengawasan lainnya.

Sementara prinsip pengawasan yang harus dikedepankan menurut Handyaningrat²⁰ adalah:

1. Pengawasan berorientasi kepada tujuan berorganisasi.

¹⁹ Ulbert Silalahi, *Studi Ilmu Tentang Admoinstrasi, Konsep, Teori, dan Dimensi*, Sinar Baru, Bandung 1992, Hlm 306

²⁰ Soewarno Handyaningrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi Dan Manajemen*, CV Haji Masagung, Jakarta 1980, Hlm 133

2. Pengawasan harus objektif, jujur mendahulukan kepentingan umum daripada kepentingan pribadi.
3. Pengawasan harus berorientasi pada kebenaran menurut Peraturan-peraturan yang berlaku, berorientasi pada kebenaran atau prosedur yang telah ditetapkan dan berorientasi terhadap tujuan atau bermanfaat dalam pelaksanaan pekerjaan.
4. Pengawasan harus menjamin daya dan hasil guna pekerjaan.
5. Pengawasan harus berdasarkan standar yang objektif, teliti dan tepat.
6. Pengawasan bersifat terus-menerus hasil pengawasan harus dapat memberikan umpan balik terhadap perbaikan dan penyempurnaan dalam pelaksanaan, perencanaan kebijakan waktu yang akan datang

Berdasarkan prinsip pengawasan diatas, Handayani²¹

mengemukakan syarat-syarat umum yang digunakan dalam pengawasan adalah :

1. Menentukan standar yang baik dan dapat dilaksanakan.
Yang dimaksud dengan menentukan standar yang baik dan dapat dilaksanakan adalah menetapkan ukuran daripada pelaksanaan yang efektif untuk mencapai tujuan, dengan demikian untuk mencapai standar tersebut dengan mengukur kapasitas kemampuan anggota dalam pekerjaan. Bila perlu meningkatkan mutu dan produktivitas kerja.
2. Menghindarkan adanya tekanan yang menyebabkan penyimpangan daripada tujuan pengawasan itu sendiri.
Yang dimaksud dengan menghindari tekanan adalah menghilangkan tekanan atau pengaruh dari pihak luar untuk mendapatkan hasil yang maksimal dari tujuan pengawasan agar tidak terjadi kesalahan / penyimpangan karena tujuan dari pengawasan.
3. Melakukan koreksi karena yang dapat digunakan untuk mengadakan perbaikan serta penyempurnaan rencana yang akan datang.
Yang dimaksud melakukan koreksi rencana adalah tahap terakhir dalam pengawasan. Ini dimaksudkan untuk menyelaraskan apa yang seharusnya dilaksanakan, diperlukan penyidikan dan mencari sumber-sumber yang menyebabkan penyimpangan setelah itu diambil tindakan perbaikan dengan menyusun rencana yang matang agar tercapai tujuan yang diinginkan.

²¹*Ibid* hlm 140

Sarwoto²² menyebutkan langkah-langkah pengawasan sebagai berikut :

1. Penentuan ukuran dan pedoman baku (standar)
Standar secara singkat dapat diartikan sebagai suatu nilai yang digunakan sebagai titik referensi untuk membandingkan dengan nilai-nilai yang lain. Standar digunakan sebagai alat ukur pengontrolan. Menemukan suatu standar akan memberikan suatu nilai atau petunjuk yang menjadi suatu ukuran atau model, sehingga hasil-hasil yang nyata dapat dibandingkan. Standar dapat ditemukan pada rencana organisasi yang bersangkutan tetapi untuk penentuan lebih terperinci standar masih harus di adakan secara khusus.
2. Penilaian atau pengukuran terhadap pekerjaan yang sudah atau senyatanya dikerjakan. Menilai mengukur pekerjaan yang sedang atau telah dilaksanakan dapat dilakukan dengan laporan (lisan atau tulisan) buku catatan harian tentang isi, bagan, jadwal, grafik produksi, pengawasan langsung, pertemuan dengan petugas yang bersangkutan atau observasi secara pribadi.
3. Perbandingan antara pelaksanaan dengan ukuran atau pedoman baku yang telah ditetapkan untuk mengetahui penyimpangan yang terjadi langkah ini pada dasarnya adalah membandingkan hasil kerja para pelaksana dengan standar yang telah ditentukan dengan maksud untuk mengetahui apakah terjadi perbedaan-perbedaan dan untuk mengetahui berapa besar perbedaan itu untuk kemudian menentukan apakah perbedaan itu perlu diperbaiki atau tidak. Keputusan untuk memperbaiki penyimpangan itu tentu saja untuk didahului oleh satu analisis yang seksama yang kemudian diambil satu keputusan.
4. Perbaikan atau pembetulan terhadap penyimpangan yang terjadi sehingga pekerjaan tadi sesuai dengan apa yang direncanakan. Tindakan perbaikan dilakukan bila kinerja menyimpang atau tidak sesuai atau belum memenuhi standar. Melalui tindakan koreksi atau perbaikan atas suatu penyimpangan, diharapkan pelaksanaan kerja akan berjalan sebagaimana mestinya. Tindakan korektif dapat merupakan tindakan yang sangat sederhana seperti pemberian petunjuk atau instruksi terhadap bawahan tentang bagaimana bekerja yang baik.

3. Maksud dan Tujuan pengawasan

²² Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1986, Hlm 28

Pada prinsipnya pengawasan memiliki maksud dan tujuan yang ingin dicapai. Dalam hal ini maksudnya diadakannya kegiatan menurut Handayani²³, yaitu:

“Pengawasan ini dimaksudkan untuk mencegah atau memperbaiki, kesalahan, penyimpangan, ketidak sesuaian, penyelewengan dan lainnya yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan. Jadi maksud pengawasan bukan mencari-cari kesalahan terhadap orangnya tetapi mencari kebenaran terhadap hasil pelaksanaan pekerjaan

Jadi pengawasan dimaksudkan untuk menjamin tidak adanya tindakan penyalahgunaan kekuasaan dan untuk mencegah atau memperbaiki penyimpangan agar sesuatunya dapat berjalan dengan rencana.

Maka pelaksanaan pengawasan diharapkan akan membawa hasil yang positif bagi tercapai tujuan. Menurut Suradinata²⁴ Pengawasan tersebut dilakukan dengan tujuan sebagai berikut:

1. Mengetahui proses pekerjaan apakah berjalan lancar atau tidak.
2. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengusahan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan-kesalahan yang baru.
3. Untuk mengetahui apakah penggunaan anggaran yang telah ditetapkan dalam perencanaan dapat terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.
4. Untuk dapat mengetahui apakah pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana sebagaimana yang telah ditetapkan.
5. Untuk mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan apa yang telah ditetapkan dalam perencanaan.
6. Memberikan saran dan tindak lanjut pekerjaan agar sesuai dengan ketentuan dan kebijaksanaan dari pejabat yang berwenang.

²³ Soewarno Handayani, *op.cit*, Hlm143

²⁴ Ermaya Suradinata, *Manajemen Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Ramadan, Bandung 1996, Hlm 56

Secara lebih lanjut Victor Situmorang²⁵ mengutip pendapat

Leonard. D. White menyatakan bahwa maksud dari pengawasan adalah:

1. Untuk menjamin kekuasaan itu digunakan untuk tujuan yang diperintah dan mendapat dukungan serta persetujuan rakyat.
2. Untuk melindungi hak asasi manusia yang telah dijamin oleh undang-undang

Adapun tujuan dilakukannya kegiatan pengawasan menurut Sondang P.

Siagian²⁶ adalah;

1. Bahwa melalui pengawasan pelaksanaan tugas-tugas yang telah ditentukan sungguh-sungguh sesuai dengan pola yang telah digariskan dalam rencana.
2. Bahwa struktur hierarki dalam organisasi sesuai dengan pola yang telah ditentukan dalam rencana.
3. Bahwa seseorang sungguh-sungguh ditempatkan sesuai dengan bakat keahlian dan pendidikan serta pengalamannya dan bahwa usaha pengembangan keterampilan bawahan dilaksanakan secara berencana, kontinyu dan sistematis.
4. Bahwa penggunaan alat-alat diusahakan agar supaya sehemat mungkin
5. Bahwa system dan prosedur kerja tidak menyimpang dari garis garis kebijaksanaan yang tercermin dalam rencana.
6. Bahwa pembagian tugas wewenang dan tanggung jawab didasarkan kepada pertimbangan yang obyektif dan rasional, tidak ada dasar "*personal likes and dislike*"
7. Bahwa tidak terdapat penyimpangan dan atau penyelewengan dalam penggunaan kekuasaan, kedudukan terutama keuangan.

Dengan demikian pengawasan bertujuan agar hasil pelaksanaan pekerjaan diperoleh secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif), sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

²⁵ Victor Situmorang, *Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Gravindo, Jakarta 1998, Hlm 24

²⁶ Sondang P.Siagian, *organisasi Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi*, PT Asdi Mahastya, Jakarta 2002, Hlm 137

Selanjutnya Situmorang²⁷ mengemukakan yang merupakan tujuan pengawasan adalah: Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah.

1. Menetapkan koordinasi kegiatan-kegiatan.
2. Mencegah pemborosan dan penyelewengan.
3. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat terhadap barang dan jasa yang dihasilkan.
4. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi.

Senada dengan hal tersebut Ulbert Silalahi²⁸ mengemukakan proses pengawasan pada dasarnya mengandung langkah-langkah sebagai berikut:

1. Menentukan obyek-obyek yang akan diawasi. Objek-objek yang akan diawasi perlu ditentukan dengan sekala prioritas dengan urgenisitas proses pelaksanaan suatu rencana atau faktor-faktor strategis yang menentukan berhasil atau tidaknya suatu usaha.
2. Menetapkan standar sebagai alat ukur pengawasan atau yang menggambarkan pekerjaan yang dikehendaki. Menetapkan suatu standar yang akan memberi suatu nilai atau petunjuk yang menjadi suatu ukuran atau model sehingga hasil-hasil yang nyata dapat dibandingkan.
3. Menentukan prosedur, waktu dan teknik yang digunakan.
4. Mengukur hasil kerja yang dilaksanakan. Mengukur hasil kerja atau pelaksanaan kerja berdasarkan informasi melalui observasi personil, laporan-laporan statistik, laporan-laporan lisan dan tulisan.
5. Membandingkan antara hasil kerja dengan standar untuk mengetahui apakah ada perbedaan. Perbandingan adalah menentukan tingkat perbedaan antara pelaksanaan (hasil) kerja yang dicapai dengan yang diinginkan sebelumnya(rencana).
6. Melakukan tindakan-tindakan perbaikan-perbaiakan terhadap suatu penyimpangan-penyimpanagan. Kegiatan pengawasannya mempunyai arti yang kecil jika diambil suatu tindakan koreksi apabila ditemukan penyimpangan atau kegiatan sesuai rencana .

²⁷Victor Situmorang, Op.cit hlm 27

²⁸ Ulbert Silalahi, *Studi Ilmu Tentang Admoinistrasi, Konsep, Teori, dan Dimensi*, Sinar Baru, Bandung 1992, Hlm 25

Soewarno Handayani²⁹ mengemukakan tugas dan fungsi pengawasan sebagai berikut:

1. Mempertebal rasa tanggung jawab terhadap pejabat yang diberikan tugas dan wewenang dalam pelaksanaan pekerjaan.
2. Mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan.
3. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan, kelalaian dan kelemahan agar tidak terjadi kerugian yang diinginkan.
4. Untuk memperbaiki kesalahan dan penyelewengan agar pelaksanaan tidak mengalami hambatan dan pemborosan.

4. Metode Pengawasan

Pengawasan akan efektif jika dilaksanakan dengan metode yang tepat dalam arti baik dan benar. Pengertian metode pengawasan dikemukakan oleh Hadari Nawawi³⁰ yaitu:

“Metode pengawasan secara sederhana diartikan sebagai cara dan langkah-langkah yang dilakukan dalam melaksanakan pemantauan, pemeriksaan, dan penilaian. Tujuan dari metode tersebut adalah agar pengawasan mampu mengungkapkan segala sesuatu yang ingin diketahui dalam pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang menjadi tanggung jawab seseorang atau suatu unit organisasi tertentu.

Selanjutnya Nawawi mengatakan dalam pengawasan tersebut, di bagi menjadi dua metode pengawasan antara lain:

- a. **Metode pengawasan tidak langsung**, yang dapat dilakukan dengan mempelajari laporan, sehingga disebut juga pengawasan jarak jauh

²⁹ Soewarno Handayani, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi Dan Manajemen*. CV Haji Masagung, Jakarta 1980, Hlm 144

³⁰ Hadari Nawawi, *Pengawasan Melekat Di Lingkungan Aparatur Pemerintah*. Erlangga, Jakarta 1989, Hlm 66

b. **Metode pengawasan langsung**, yang dilakukan dengan mendatangi yang bersangkutan, kegiatannya dapat dilakukan dengan cara mempelajari dan menganalisis berbagai informasi dan data (temuan) sebagai bahan yang menggambarkan berbagai proses kegiatan yang hendak diketahui tingkat efektifitas pelaksanaannya. Disamping hal tersebut dapat dilakukan juga wawancara atau pengajuan pertanyaan langsung kepada pelaksana kegiatan atau orang lain yang diperkirakan mengetahui secara baik pelaksanaan kegiatan tersebut. Metode pengawasan diatas dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan formal dan informal.

Menurut George R.Terry sebagaimana dikutip oleh Winardi³¹ dalam buku *Asas- asas Manajemen*, pengawasan merupakan suatu proses yang terdiri dari tiga langkah yaitu:

1. Mengukur hasil pekerjaan.
2. Membandingkan hasil pekerjaan dengan standar dan memastikan perbaikan (Apabila ada)
3. Mengoreksi penyimpangan yang tidak dikehendaki melalui tindakan perbaikan

Proses pengawasan memiliki langkah-langkah tersendiri yang tidak dapat dilakukan secara sembarangan, sebab akan mengakibatkan ketidak lancaran proses pencapaian tujuan.

5. Jenis-Jenis Pengawasan

³¹Winardi, *Asas-asas manajemen*, Alumni, Bandung 1997, Hlm 397

Dilihat dari siapa yang melakukan pengawasan, Diharna³² dalam buku pemeriksaan dalam pengawasan membedakan kedalam lima (5) macam pengawasan yaitu:

1. Pengawasan melekat atau system pengendalian manajemen
Pengawasan yang berjalan secara otomatis yang terbentuk oleh system kerja dan apabila mendapatkan kesalahan, pelaksanaan/pimpinan satuan kerja langsung melakukan koreksi, bahkan berusaha mencegah terjadinya kesalahan. Pengawasan ini terjadi dengan adanya saling pengendalian atau saling melakukan pengawasan antar bagian dalam proses pelaksanaan kerja diciptakannya "*training procedure*" dalam mekanisme kerja.
2. Pengawasan pemeriksa fungsional
Pengawasan dilakukan oleh aparat pemeriksa dalam institusi pengawasan yang hasil pemeriksaaannya berupa rekomendasi bagi perbaikan pelaksanaan atau perbaikiakan perencanaan. Aparat pemeriksa fungsional mempunyai norma pemeriksaan sendiri.
3. Pengawasa legislatif
Dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat biasanya dengan cara membandingkan hasil pelaksanaan dengan rencana kebijakan, peraturan dan menyoroti pula cara pelaksanaan.
4. Pengawasan masyarakat
Dilakukan oleh anggota masyarakat, biasanya menyoroti kerugian atau terganggunya kepentingan dirinya, keluarga, kelompoknya atau masyarakatnya.
5. Pengawasan swadaya masyarakat
6. Sebagai indikator tumbuhnya masyarakat madani, muncul dan berkiprahnya lembaga yang tumbuh dari, oleh dan masyarakat. Lembaga tersebut disebut LSM dan mempunyai kedudukan yang makin kuat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat sehingga menjadi lembaga yang mendominasi pengaturan kehidupan masyarakat

Lebih jauh lagi menurut Manulang³³, ada 4 macam dasar penggolongan jenis-jenis pengawasan, yakni:

1. Berdasarkan waktu pengawasan, pengawasan dapat di bedakan atas Pengawasan Preventif dan pengawasan represif.

³² Diharna, *Pengawasan Melekat Di Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rosada Karya, Bandung 1991, hlm 11

³³ Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, PT Gramedia Pustaka, Jakarta 1985, hlm 176

2. Berdasarkan obyek pengawasannya, pengawasan dapat dibedakan atas pengawasan di bidang-bidang sebagai berikut : Produksi, keuangan, waktu dan manusia dengan kegiatan-kegiatannya.
3. Berdasarkan subyek pengawasan , pengawasan dapat dibedakan atas : pengawasan intern dan pengawasan ekstern
4. Berdasarkan cara mengumpulkan fakta-fakta guna pengawasan dapat dibedakan atas: Personal observasi, laporan lisan, laporan tulisan.

Sejalan dengan pendapat diatas, Nurcholis³⁴ mengungkapkan bahwa pengawasan terdiri dari dua jenis berdasarkan sifat yaitu:

- **Pengawasan Preventif** adalah pengawasan yang bersifat mencegah. Mencegah artinya menjaga jangan sampai suatu kegiatan itu terjerumus pada kesalahan.
- **Pengawasan Represif** dalah pengawasan yang berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, maupun Keputusan Pimpinan DPRD dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah. Pengawasan represif berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan Daerah yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan atau peraturan perundang-undangan yang lainnya.

6. Mekanisme pengawasan

Menurut sujamto³⁵ mekanisme pengawasan terdiri dari 4 tahapan yaitu;

1. Menentukan standar atau alat ukur
2. Menilai atau mengukur kenyataan yang sebenarnya melalui pemeriksaan terhadap pekerjaan yang menjadi objek pengawasan
3. Membandingkan fakta atau temuan yang dijumpai dengan standar yang telah ditetapkan
4. Melaporkan kepada pimpinan disertai kesimpulan dan saran mengenai tindakan perbaikan yang perlu diadakan

³⁴ Hanif Nurcholis, Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah, PT Grasindo, Jakarta 2005, hlm 195

³⁵Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1996, Hlm 78

Senada dengan pendapat diatas, Diharna³⁶ juga membagi mekanisme pengawasan menjadi 4 tahapan; “Persiapan, pemeriksaan, menyusun hasil pemeriksaan, dan mengadakan tindakan perbaikan”

Tahap persiapan adalah menyusun rencana satuan kerja yang diperiksa dan menguasai peraturan yang berlaku bagi segala aktifitas yang terjadi pada satuan kerja yang diperiksa. Tahapan ini meliputi kegiatan pembuatan program dan kertas kerja pemeriksaan atau juga membuat standar ukur penilaian. Tahap yang kedua adalah pemeriksaan, meliputi kegiatan mencari, mengumpulkan data dan fakta pelaksanaan kerja. Data dan fakta tersebut dibandingkan dengan rencana program kerja objek yang diperiksa, yang selanjutnya dibuat atau disusun dalam kertas kerja pemeriksaan (KKP). Tahap yang ketiga adalah menyusun hasil pemeriksaan, meliputi kegiatan menyusun daftar temuan, naskah hasil pemeriksaan dan laporan hasil pemeriksaan. Dan yang terakhir adalah mengadakan tindakan perbaikan.

³⁶ Diharna, *Pemeriksaan Dalam Pengawasan*, Rosada Karya, Bandung 1991, hlm 33