



IMPLEMENTASI PENGAWASAN MELEKAT DAN FUNGSIONAL TERHADAP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Dinoroy Marganda Aritonang
Dosen STIA LAN Bandung
e-mail: dinoroy.aritonang@gmail.com

Abstrak

Pemerintahan daerah dibentuk melalui kebijakan desentralisasi, dengan maksud dan tujuan agar penyelenggaraan pelayanan publik dan keberadaan pemerintah dapat semakin dirasakan secara langsung oleh masyarakat. Penyerahan sebagian urusan dan kewenangan pemerintahan telah diserahkan kepada daerah otonom agar dapat diselenggarakan sesuai dengan kemampuan dan potensi dari daerah itu sendiri. Namun, hingga saat ini pelaksanaan pemda masih menyimpang dan masih begitu banyak persoalan yang tidak kunjung dapat diselesaikan. Salah satu penyebabnya adalah tidak berfungsinya mekanisme pengawasan dan pengendalian terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Akibatnya, banyak pejabat publik di daerah yang terjerat berbagai kasus hukum termasuk tindak pidana korupsi dan perbuatan melawan hukum lainnya. Salah satu pola pengawasan yang dianggap cukup efektif sebenarnya adalah pengawasan melekat dan fungsional. Namun pengawasan ini pun belum dapat berjalan dengan efektif disebabkan oleh sejumlah kelemahan.

Kata Kunci: Pengawasan, Pemerintah Daerah, Pengawasan Fungsional

Implementation of Internal and Functional Controlling on Managing Local Government

Abstract

Local government is formed through a public policy concerning decentralization for a specific purpose to bring the public services and roles or functions of the government closer to the people. The delegation or transfer of some governmental authorities and tasks to local autonomy or institutions has to be implemented based on the real potentials of the local region. But in reality, the application of the decentralization policy through local government's role is still far from the expectations and there are still many problems which are failed to solve. One of the causes might be closely related to the controlling and supervising mechanism which is intended to the performance of local governmental units. As a result, there are so many public officials from a variety of parts of local government who have been entangled for committing various legal infringements including the corruption cases. According to this research, among the others, the effective and efficient mechanisms to control and supervise the local government are the direct or hierarchical control and functional control. But, in practice, both types of controls can not be used effectively because of some weaknesses related to the implementation.

Keywords: Controlling, Local Government, Functional Controlling.

A. PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pemerintahan daerah telah berlangsung sejak lama. Namun hingga saat ini masih banyak persoalan yang mendera pelaksanaan pemda tersebut. Persoalan mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah saat ini banyak terkait beberapa hal yang hingga saat ini masih menjadi persoalan yang belum dapat dituntaskan. Persoalan besar pemerintahan daerah (pemda) banyak terkait dengan, antara lain:

- a. Akuntabilitas dan transparansi dari kepala daerah dan pejabat di daerah.
- b. Akuntabilitas dan transparansi dari birokrasi daerah.

- c. Optimalisasi peranan DPRD sebagai wakil rakyat daerah dan peranan pengawasannya terhadap pemerintah daerah.
- d. Tumpang tindih peranan dan kewenangan kepala daerah dengan instansi vertikal di daerah serta pemerintah pusat.
- e. Dinasti politik yang semakin hari semakin berkembang di daerah.
- f. Pengelolaan APBD yang masih jauh dari harapan untuk kepentingan publik.

Selain persoalan-persoalan di atas, masih banyak lagi persoalan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Tujuan utama dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah antara lain adalah

membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan daerah. Dengan demikian pusat berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro (luas atau yang bersifat umum dan mendasar) nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang optimal. Kemampuan prakarsa dan kreativitas pemerintah daerah akan terpacu, sehingga kemampuannya dalam mengatasi berbagai masalah yang terjadi di daerah akan semakin kuat (www.makalahdaze.blogspot.com).

Sebagaimana diungkapkan oleh Cornelis Lay, otonomi daerah memang dapat dikatakan sebagai jawaban terhadap persoalan yang menyelimuti kondisi di daerah, di samping bagi demokrasi, keadilan dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan pelayanan public. Namun sejak dini pula harus dipahami bahwa otonomi daerah bukan merupakan jawaban tunggal dan tidak akan bias menuntaskan segala persoalan begitu saja (Karim; 2006, 28).

Oleh karena itu, terhadap pemberian otonomi daerah pun harus dilakukan pengawasan. jika tidak dilakukan pengawasan dan pengendalian akan membwa sejumlah kegagalan dan kelemahan bagi daerah. Kegagalan dan kelemahan tersebut antara lain:

- a. Maraknya konflik social antar masyarakat daerah yang dipicu oleh fanatisme politik lokal di daerah pada tokoh-tokoh politik tertentu.
- b. Politik anggaran di daerah yang kenyataannya malah tidak berpihak pada kepentingan masyarakat namun hanya dipakai untuk memperkaya elit politik dan pejabat publik di daerah.
- c. Pemilu di daerah yang sejatinya untuk mencari kepala-kepala daerah yang berkualitas malah memberikan peluang bagi segelintir elit politik di daerah untuk membangun dinasti-dinasti politik. Pada gilirannya, demokrasi di daerah hanya ditentukan oleh dinasti-dinasti tersebut.
- d. Kebangkrutan yang dialami oleh pemerintah daerah karena APBD-nya tidak mampu untuk membiayai pembangunan bagi pelayanan public di daerah sebab

ABPD hanya cukup untuk membiayai gaji pegawai dan belanja rutin daerah lainnya sedangkan pendapatan di daerah tidak dapat tergali.

- e. “Kegagalan” pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) di daerah yang malah menguntungkan pihak elit politik, pengusaha, dan pejabat public di daerah, sedangkan masyarakat hanya menjadi buruh dan penonton bagi masuknya investor asing dan dalam negeri ke daerah. Lebih dari itu, SDA di daerah malah memunculkan konflik horizontal baik antar warga, maupun warga dengan pengusaha dan elit daerah.

Saat ini persoalan pada pemda sudah amat kompleks, dapat dikatakan bahwa sudah jauh berkembang dari sekedar pembagian kewenangan dan aplikasi demokrasi saja. Perkembangan tersebut ditanda dengan semakin banyaknya keluhan dan kritik yang dialamatkan kepada daerah dan pemerintah pusat. Selain itu, kuantitas produk hukum yang diciptakan untuk mengawasi dan mengendalikan penyelenggaraan di daerah sudah semakin banyak. Hal ini menunjukkan bahwa otonomi daerah di Indonesia tidak cukup hanya dengan mendesentralisasikannya kepada daerah namun apakah hak dan kewenangan yang didesentralisasikan tersebut memberi dampak positif kepada masyarakat daerah atau sebaliknya.

B. PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Desentralisasi dapat dipahami sebagai suatu proses penyerahan wewenang kepada daerah agar dengan kewenangan yang dimiliki daerah dapat menjalankan fungsi dan perannya secara mandiri atau otonom. Dengan demikian otonomi daerah merupakan hasil atau *output* dari proses desentralisasi (PKP2A LAN Bandung; 2006, 22). Menurut Hoessein (PKP2A LAN Bandung, 2006), desentralisasi mengandung dua pengertian. Pertama, desentralisasi mengganti pengertian sebagai pembentukan daerah otonom dan penyerahan wewenang tertentu kepada daerah oleh pemerintah pusat. Kedua, desentralisasi dapat pula diartikan sebagai penyerahan wewenang tertentu kepada daerah otonom yang telah dibentuk oleh pemerintah pusat.

Desentralisasi pada dasarnya melibatkan adanya transfer terhadap kewenangan politik, administrasi, dan keuangan dari pemerintah pusat kepada lembaga pemerintah daerah atau dibawahnya. Transfer tersebut menghendaki adanya kedudukan yang hierarkis di antara tingkat pemerintahan daerah. Tipe tingkatan pemerintahan yang paling dikenal adalah 3 (tiga) tingkatan yaitu pemerintah pusat, pemerintah Negara bagian, dan pemerintah daerah atau sub-nasional. Sedangkan bentuk-bentuk dari desentralisasi dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) bentuk yaitu desentralisasi melalui dekonsentrasi (*decentralization by deconcentration*), desentralisasi melalui pendelegasian (*decentralization by delegation*), dan desentralisasi melalui devolusi (*decentralization by devolution*). (Katorobo;2002).

Selanjutnya menurut World Bank, "dekonsentrasi" dilakukan ketika pemerintah pusat memberikan tanggung jawab untuk urusan tertentu kepada kantor cabangnya di daerah (*regional branch offices*). Pemberian urusan tersebut tidak melibatkan transfer kewenangan (*authority*) kepada lembaga dibawahnya. Bentuk desentralisasi yang biasanya terjadi di dalam Negara kesatuan (*unitary country*) sebenarnya berbentuk dekonsentrasi. Dalam bentuk desentralisasi jenis ini belum dibentuk adanya lembaga pemerintah otonom yang memiliki hak untuk bertanggung jawab langsung kepada konstituen di daerah. Kedudukan dari kantor-kantor cabang pemerintah pusat di daerah dibangun dengan tujuan untuk menjamin dan meningkatkan efisiensi dan efektifitas dalam hal pemberian pelayanan publik (World Bank, 1998).

Sebaliknya, isu utama dari konsep delegasi dan devolusi terkait pada bagaimana menyeimbangkan antara kepentingan pusat dan daerah. Delegasi merujuk kepada kondisi dimana pemerintah pusat mendelegasikan kewenangan untuk membuat kebijakan dan sebagian urusan administrasi publik pada pemerintah daerah atau badan semi-otonom yang tidak sepenuhnya dikontrol oleh pemerintah pusat tetapi tetap bertanggung jawab sepenuhnya pada pemerintah pusat. Organisasi yang termasuk dalam bagian delegasi mempunyai kewenangan bebas dalam pembuatan kebijakan (*discretion in decision making*). Bentuk desentralisasi ini dapat dikarakteristikan sebagai hubungan prinsip dan agen (*principal-agent relationship*), dengan pemerintah pusat sebagai "principal" (yang

memiliki kewenangan asli) dan pemerintah daerah sebagai "agen". Dalam perspektif ini, isu utama kelembagaannya adalah memastikan bahwa "agen" dapat melaksanakan kewenangan yang didelegasikan kepadanya, sedapatnya, sesuai dengan keinginan atau kebijakan dari "principal" (World Bank, 1998).

"Devolusi" (*devolution*), merupakan bentuk desentralisasi yang lebih luas, yang berarti kondisi dimana pemerintah pusat memberikan kewenangan untuk membuat kebijakan, mengelola keuangan, dan administrasi kepada unit semi-otonom dari pemerintahan daerah. Devolusi biasanya merupakan transfer tanggung jawab untuk urusan tertentu kepada kota/kabupaten. Kota/kabupaten berhak untuk menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan DPRD-nya sendiri. Selain itu, juga berhak untuk menggali sumber-sumber keuangan di daerah dan memiliki kewenangan yang independen untuk membuat kebijakan dalam bidang investasi di daerah. Dalam sistem devolusi, daerah juga memiliki batas wilayah yang jelas dimana pemerintahan daerah memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan (World Bank, 1998).

Penerapan desentralisasi dapat memberikan keuntungan-keuntungan bagi masyarakat dan pemerintah. Menurut Hofman (PKP2A I LAN Bandung, 2007), beberapa keuntungan tersebut, yaitu:

- Memungkinkan pemerintah daerah untuk lebih memahami kebutuhan dan keinginan daerah/masyarakat daerah (*better knowledge of local demands*).
- Memungkinkan pemerintah daerah untuk lebih mampu merespon atau menjawab berbagai tantangan dan tuntutan dari masyarakat (*ability to respond to local cost variations*).
- Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menentukan jalannya pemerintahan (*increased scope for community participation*).
- Mendekatkan jarak antara masyarakat dan pemerintah sehingga masyarakat merasakan manfaat yang didapat dari biaya yang dikeluarkannya.

Sebagaimana juga yang hampir sama diungkapkan oleh Josef Riwu Kaho (2003), bahwa disamping memiliki beberapa keuntungan, desentralisasi juga mengandung kelemahan-kelemahan, antara lain:

1. Karena besarnya organ-organ pemerintahan, maka struktur pemerintahan bertambah kompleks yang mempersulit koordinasi;
2. Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu;
3. Khusus mengenai desentralisasi territorial, dapat mendorong timbulnya apa yang disebut daerahisme atau propinsialisme;
4. Keuntungan yang diambil memerlukan waktu yang lama, karena memerlukan perundingan yang bertele-tele;
5. Dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman dan kesederhanaan.

Pelaksanaan desentralisasi tidaklah sesederhana yang dipahami dalam konsep dan teori. Persoalan desentralisasi amat kompleks dan rumit. Banyak dimensi sosial, politik, ekonomi, dan budaya yang turut mempengaruhi keberhasilan penyelenggaraan desentralisasi di suatu negara.

Permasalahan-permasalahan tersebut cenderung terjadi pada tataran realitas terutama di negara-negara berkembang. Kondisi ini amat dimungkinkan terjadi karena keterbatasan sumber daya yang dimilikinya. Untuk mencegah terjadinya permasalahan tersebut, maka dalam penerapan desentralisasi terlebih dahulu perlu ditata suatu kondisi yang kondusif dan dilakukan secara bertahap serta terpadu. Minimal terdapat 5 kondisi penting yang dibutuhkan dalam menerapkan desentralisasi menurut World Bank (1998), yaitu:

- a. *The decentralization framework must link, at the margin, local financing and fiscal authority to the service provision responsibilities and functions of the local government.*
- b. *The local community must be informed about the costs services and services delivery options involved and the resource envelope and its sources – so that the decisions they make are meaningful.*
- c. *There must be a mechanism by which the community can express its preferences in a way that is binding on the politicians – so that there is a credible incentives for people to participate.*
- d. *There must be a system of accountability that relies on public and transparent information which enables the community to effectively monitor the performance of the local government and react appropriately to that performance*

so that politicians and local officials have an incentive to be responsive.

- e. *The instruments of decentralization – the legal and institution framework, the structure of service delivery responsibilities and the intergovernmental fiscal system – are designed to support the political objectives.*

Prasyarat-prasyarat tersebut hanya dapat ditemukan dalam konsep *democratic society* atau *democratic state*. *Democratic state* dan *democratic society* pada gilirannya akan menciptakan *democratic decentralization*.

Di dalam konteks desentralisasi dan otonomi di Indonesia, penyelenggaraannya telah diatur dalam konstitusi UUD 1945. Secara yuridis, desentralisasi merupakan hal yang harus diatur dalam UUD 1945, baik secara terperinci maupun garis besar. Sebab desentralisasi merupakan persoalan pembagian kekuasaan dan kewenangan serta implikasi lainnya dari pemerintah pusat kepada daerah. Selain itu, dengan adanya pemerintah daerah di tingkat lokal beserta kewenangannya masing-masing maka hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakat daerah pun sebaiknya diatur dalam konstitusi.

Dalam Pasal 18 UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah diatur bahwa:

- a. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- b. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- d. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- e. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

- f. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Pasal tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam sebuah UU yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini merupakan pengganti dari UU No. 22 Tahun 1999.

Dalam UU tersebut, diberikan pula pengertian “otonomi daerah”, yaitu: hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Jadi jika kita melihat, dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, otonomi daerah mencakup 3 dimensi dasar, yaitu: sebagai hak, sebagai kewenangan, dan sekaligus sebagai kewajiban yang dimiliki oleh daerah otonom.

Daerah otonom dalam UU tersebut diberikan pengertian daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam pelaksanaan kewenangan dan penyelenggaraan urusan-urusan di daerah, ditegaskan bahwa, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah, yaitu: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya, yang meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Keterkaitan hubungan ini menjadi landasan yuridis dan manajerial ketika suatu

daerah menyelenggarakan urusan tertentu yang sumber dana dan standar penyelenggaraannya amat bergantung kepada kebijakan (*policy*) dari pemerintah pusat dan menghendaki jejaring kerja yang sifatnya lintas daerah.

Dalam melaksanakan beragam urusan pemerintahan tersebut, kepada daerah diberikan dua jenis urusan yaitu: urusan wajib dan urusan pilihan. Mengenai jenis-jenis urusan tersebut lebih rinci diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. PP tersebut mengatur bahwa urusan pemerintahan adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Urusan wajib adalah urusan yang sudah seharusnya diselenggarakan oleh pemerintah daerah, sehingga sifatnya “harus ada”. Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Di Indonesia, pola penyelenggaraan otonomi daerah atau desentralisasi dibagi kedalam 3 mekanisme pelaksanaan tugas dan kewenangan, yaitu: secara desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Hal ini berbeda dengan konsep yang dikemukakan oleh banyak ahli, bahwa yang menjadi konsep dasar lahirnya daerah otonom adalah desentralisasi. Desentralisasi sendiri kemudian dibagi kedalam jenis-jenis yang berbeda, yaitu: dekonsentrasi, devolusi, privatisasi, delegasi, dll. Namun dalam UU 32/2004 yang menjadi konsep dasarnya adalah konsep otonomi daerah. Padahal dalam pendapat banyak pakar, otonomi daerah (*local autonomy*) itu merupakan output atau hasil dari kebijakan desentralisasi. Bahkan dalam UU 32/2004, otonomi disebut sebagai “asas” dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam UU 32/2004, yang dimaksud dengan “desentralisasi” adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan “Dekonsentrasi”

adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. "Tugas pembantuan" adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

C. PENGAWASAN DAN PENGENDALIAN

Pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang dapat diawasi dan dikontrol oleh semua elemen negara baik pemerintah itu sendiri dan terlebih utama oleh masyarakat. Pengawasan amat diperlukan agar pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan terutama pemda dapat berjalan sesuai dengan visi, misi, dan tujuannya. Selain itu, pengawasan digunakan untuk memastikan agar penyelenggaraan pemda tidak berjalan berdasarkan kepentingan politik elit daerah atau sekelompok orang tertentu yang memiliki pengaruh secara politik.

Menurut Muchsan (1986), dalam tindakan pengawasan harus terpenuhi beberapa unsur penting, yaitu:

- Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh pejabat pengawas;
- Adanya rencana yang jelas sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi;
- Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai.
- Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya.
- Tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut lagi baik secara administratif maupun secara yuridis.

Pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah pengawasan yang ditujukan untuk keterpaduan antar program dan antar kegiatan sehingga berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Menurut Dadang Solihin dan Putut Marhayudi (PKP2A I LAN Bandung, 2007), tujuan dilakukannya pengawasan, yaitu:

- Memastikan program dan kegiatan mencapai tingkat kinerja yang ditentukan;
- Memastikan adanya integritas yang maksimum dalam pengelolaan pembangunan di daerah dan nasional; dan
- Membantu pencapaian efektifitas pembangunan nasional.

Ada dua bentuk pengawasan, yakni pengawasan internal dan pengawasan eksternal (PKP2A I LAN Bandung, 2007).

- Pengawasan internal biasanya dilakukan oleh internal auditor maupun institusi pengawas yang termasuk di dalam lembaga pemerintahan yang terkait. Keberadaan pengawas internal adalah untuk menjembatani hubungan antara pimpinan tertinggi dengan para pelaksana di lapangan. Peran pengawas internal meliputi: (1) peningkatan kualitas keandalan dan ketepatan waktu informasi pertanggungjawaban pengelolaan organisasi; (2) pemastian terwujudnya kehematan, efisiensi dan efektifitas pengelolaan organisasi.
- Pengawasan eksternal dilakukan oleh lembaga pengawas yang berada di luar struktur kelembagaan tersebut. Tujuan dari pengawasan eksternal adalah memberikan informasi yang berbeda dan lebih kaya mengenai persoalan atau proses penyelenggaraan organisasi itu sendiri. Dalam pengawasan eksternal, kredibilitas dan akuntabilitas dari suatu organisasi menjadi lebih dituntut. Opini dan informasi yang diperoleh dari hasil pengawasan eksternal akan dirasakan lebih *credible* daripada pengawasan internal sepanjang kredibilitas pengawas eksternal tersebut juga tetap terpelihara baik.

Jenis pengawasan lainnya yang dapat dilakukan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu: dari segi fungsinya dapat dibagi dua, yaitu:

1. Pengawasan Fungsional

Pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang dibentuk khusus untuk membantu pimpinan dalam menjalankan fungsi pengawasan di lingkungan organisasi yang menjadi tanggungjawabnya. Pengawasan ini bersifat relatif, artinya jika diadakan akan lebih baik, namun jika tidak dilakukan juga tidak

dilarang, karena pengawasan ini sifatnya hanya pengawasan pembantu (Muchsan, 1986).

2. Pengawasan Melekat (Waskat)

Pengawasan melekat merupakan pengawasan yang bersifat mutlak, berbeda dengan pengawasan fungsional. Pengawasan ini dilakukan oleh pimpinan/atasan langsung kepada bawahan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Pengawasan ini harus dilakukan oleh setiap pimpinan (Muchsan, 1986).

Dari segi tahapan pelaksanaan pengawasan, yaitu:

a. Pengawasan/pengendalian langsung (*direct*)

Pengawasan yang langsung dilakukan oleh lembaga pengawas yang berwenang melakukan pengawasan tanpa perantara tahapan pendahulu atau tanpa laporan dari pihak eksternal terlebih dahulu. Pengawasan ini dilakukan langsung ke pokok persoalan dan sering kali sudah termasuk di dalam (melekat) tugas dan fungsi pimpinan atau pejabat publik yang mengambil keputusan. Contoh pelaksanaan pengawasan ini adalah pada saat pemberian ijin, lisensi atau alokasi (Muchsan, 1986).

Pengawasan langsung dapat juga diartikan sebagai pengawasan yang dilakukan dengan cara mendatangi dan melakukan pemeriksaan di tempat (*on the spot*) terhadap obyek yang diawasi. Jika pengawasan langsung ini dilakukan terhadap proyek pembangunan fisik maka yang dimaksud dengan pemeriksaan ditempat atau pemeriksaan setempat itu dapat berupa pemeriksaan administratif atau pemeriksaan fisik di lapangan (www.dedetzelth.blogspot.com).

b. Pengawasan/pengendalian tidak langsung (*indirect*)

Pengawasan/pengendalian yang dilakukan melalui instrumen yuridis atau pedoman-pedoman tertentu. Dalam pelaksanaan suatu kegiatan maka terhadap penyelenggaraan pemerintahan dapat dilakukan prosedur secara yuridis dengan menerbitkan pedoman-pedoman maupun instrumen yuridis lainnya agar tindakan dan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah teratur dan tidak digunakan secara sewenang-wenang (Muchsan, 1986). Contoh pelaksanaan pengawasan/pengendalian ini adalah program pengadaan barang/jasa pemerintah yang diatur secara ketat dan rinci dalam Perpres No. 54

Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Pengawasan tidak langsung dapat juga diartikan sebagai pengawasan yang dilakukan tanpa mendatangi tempat pelaksanaan pekerjaan atau obyek yang diawasi atau pengawasan yang dilakukan dari jarak jauh yaitu dari belakang meja. Dokumen yang diperlukan dalam pengawasan tidak langsung antara lain: (i) Laporan pelaksanaan pekerjaan baik laporan berkala maupun laporan insidental; (ii) Laporan hasil pemeriksaan (LHP) dari pengawasan lain; (iii) Surat-surat pengaduan; (iv) Berita atau artikel di mass media; dan (v) Dokumen lain yang terkait (www.dedetzelth.blogspot.com).

D. TINJAUAN REGULASI PENGAWASAN

Pengawasan dan pengendalian terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah telah banyak diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Beberapa peraturan tersebut yang terkait erat, yaitu:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pengawasan dan Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

PP ini merupakan salah satu peraturan pelaksana dari UU 32/2004. Di dalam Peraturan ini yang dimaksud dengan "Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah" adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah ditujukan kepada pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah, yang meliputi: (i) pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi; (ii) pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota; dan (iii) pelaksanaan urusan pemerintahan desa.

Ruang lingkup pengawasan tersebut meliputi dimensi Pembinaan dan dimensi Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah baik provinsi, kabupaten/kota, dan desa. Pengawasan terhadap urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah sesuai dengan fungsi dan kewenangannya. Aparat Pengawas Intern

Pemerintah yang adalah atas Inspektorat Jenderal Departemen, Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota.

Pelaksanaan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi dikoordinasikan oleh Inspektorat Jenderal Departemen Dalam Negeri. Untuk pelaksanaan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota dikoordinasikan oleh Inspektorat Provinsi. Sedangkan untuk pelaksanaan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah kecamatan dan desa dikoordinasikan oleh Inspektorat Kabupaten/Kota.

Pelaksanaan pengawasan juga termasuk didalamnya adalah proses pembinaan. Hal ini dapat dimaknai demikian, sebab didalam UU No. 32/2004 dan PP No. 79/2005 diatur juga proses pembinaan selain pengawasan. Dalam PP tersebut diatur bahwa, pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dan/atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

Pengawasan Intern adalah seluruh proses kegiatan audit, reuiu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, yang selanjutnya disingkat BPKP, adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada menteri/pimpinan lembaga. Inspektorat Provinsi adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada gubernur. Inspektorat Kabupaten/Kota adalah aparat pengawasan

intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada bupati/walikota.

3. Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terdiri atas pengawasan fungsional, pengawasan legislatif dan pengawasan masyarakat. Pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tersebut dilakukan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi, Pemerintahan Kabupaten dan Pemerintahan Kota. Pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tersebut meliputi seluruh kewenangan Daerah berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Pengawasan fungsional adalah kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga/Badan/Unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan dan penilaian. Pengawasan legislatif adalah kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pemerintah daerah sesuai tugas, wewenang dan haknya. Pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan masyarakat.

Ada 3 tata cara pengawasan fungsional yang dilakukan sesuai dengan ruang lingkup wewenang lembaga pengawas. (i) pengawasan fungsional Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Gubernur, Bupati/Walikota; (ii) pengawasan fungsional oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang melakukan pengawasan legislatif; dan (iii) pengawasan fungsional oleh masyarakat yang dapat melakukan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui pemberian informasi adanya indikasi terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme di lingkungan Pemerintah Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau penyampaian pendapat dan saran mengenai perbaikan, penyempurnaan baik preventif maupun represif atas masalah yang disampaikan.

4. Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan

Pengawasan bertujuan mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan pemerintah dan pembangunan. Pengawasan terdiri dari:

- a. Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan/atasan langsung, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah ;
- b. Pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawasan.

Pimpinan semua satuan organisasi pemerintahan, termasuk proyek pembangunan di lingkungan Departemen/Lembaga/Instansi lainnya, menciptakan pengawasan melekat dan meningkatkan mutunya di dalam lingkungan tugasnya masing-masing. Adanya aparat pengawasan fungsional dalam suatu satuan organisasi pemerintahan tidak mengurangi pelaksanaan dan peningkatan pengawasan melekat yang harus dilakukan oleh atasan terhadap bawahan.

Pengawasan melekat dilakukan melalui:

- a. penggarisan struktur organisasi yang sesuai dengan tupoksi;
- b. perincian kebijaksanaan pelaksanaannya yang dituangkan secara tertulis (pedoman kerja);
- c. rencana kerja;
- d. prosedur kerja yang merupakan petunjuk pelaksanaan;
- e. pencatatan hasil kerja serta pelaporannya;
- f. pembinaan personil yang terus menerus.

Pelaksanaan pengawasan oleh aparat pengawasan fungsional dilakukan oleh:

- a. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP);
- b. Inspektorat Jenderal Departemen, Aparat Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen/Instansi Pemerintah lainnya yang melakukan pengawasan terhadap kegiatan umum pemerintahan dan pembangunan dalam lingkungan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen/Instansi Pemerintah yang bersangkutan;

- c. Inspektorat Wilayah Propinsi yang melakukan pengawasan umum atas jalannya pemerintahan Daerah, baik yang bersifat rutin maupun pembangunan;
- d. Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya yang melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan Daerah, dan pemerintahan Desa di Kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan, baik bersifat rutin maupun pembangunan;

E. POLA WASKAT DAN FUNSIONAL PEMDA

1. Pengawasan Melekat

Pengawasan melekat merupakan pengawasan yang bersifat mutlak, berbeda dengan pengawasan fungsional. Pengawasan ini dilakukan oleh pimpinan/atasan langsung kepada bawahan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Pengawasan ini harus dilakukan oleh setiap pimpinan instansi daerah (Muchsan, 1986; 41).

Elemen utama dalam melaksanakan pengawasan melekat adalah adanya hubungan hierarkis antara pengawas dan yang diawasi. Selain itu, elemen lainnya adalah kewenangan pengawasan seringkali tidak diatur secara tegas namun dapat ditafsirkan bahwa secara implisit telah termasuk dalam jabatan yang dipegang oleh si pimpinan tersebut. Hal ini disebabkan karena dalam pengawasan melekat terdapat unsur kewenangan melakukan pengendalian secara langsung.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka pengawasan melekat (waskat) terhadap kepala daerah dan birokrasi di daerah dapat dilakukan oleh beberapa lembaga atau cara, yaitu: (i) Presiden melalui Menteri Dalam Negeri terhadap Gubernur atau pemerintahan daerah tingkat propinsi dan Bupati/Walikota atau pemerintahan daerah Kabupaten/Kota; (ii) Gubernur selaku kepala daerah propinsi terhadap semua kepala dinas dan badan serta seluruh perangkat di daerah propinsi; atau Bupati/Walikota terhadap semua SKPD di wilayah kerjanya; dan (iii) Kepala perangkat daerah terhadap eselon III dan IV, dan seterusnya sampai ke level terendah.

Persoalannya adalah apakah Gubernur dapat melakukan pengawasan melekat kepada Bupati/Walikota. Sebelum menjawab pertanyaan tersebut, maka dalam konteks hubungan pengawasan tersebut, dalam pengawasan melekat harus terpenuhi unsur utama dari konsep pengawasan tersebut, yaitu adanya hubungan atasan dan bawahan. Pertanyaan akademisnya adalah apakah Gubernur dan Bupati/Walikota merupakan hubungan atasan dan bawahan. Dalam UU No. 32/2005 diatur bahwa pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.

Namun di dalam UU No. 32/2004 tidak jelas dan tegas diatur mengenai bagaimana sifat hubungan antara pemda Propinsi dan Kabupaten/Kota. Apakah bersifat hierarkis atau sejajar. Hal ini amat berbeda dengan UU sebelumnya (UU No. 22/1999) yang memberikan aturan tegas bahwa daerah-daerah otonom (Propinsi, Kabupaten, Kota) masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain. Apabila dipandang demikian, maka dapat berarti Gubernur tidak memiliki kedudukan sebagai atasan bagi Bupati/Walikota. Oleh karena itu, kewenangan pengawasan melekat dengan segala konsekuensinya tidak dimiliki oleh Gubernur. Sebab otonomi daerah memberikan kewenangan dan kedudukan yang kuat kepada Bupati/Walikota untuk bertindak sebagai kepala daerah otonom di wilayah daerahnya sendiri. Sebaliknya, UU No. 32/2004 menyatakan bahwa pelaksanaan pemda dapat dilakukan melalui asas dekonsentrasi, yang berarti bahwa pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Yang mana salah satu tugas dan wewenang Gubernur tersebut adalah pembinaan dan

pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/Kota.

Dalam konteks pelaksanaan tugas dan wewenang tersebut, maka dapat dipahami bahwa Gubernur mempunyai kedudukan sebagai atasan dari pemerintahan daerah kabupaten/kota, sehingga pengawasan melekat dapat pula dilaksanakan.

2. Pengawasan Fungsional

Menurut Inpres No. 15 Tahun 1983, Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawasan. Menurut Inpres tersebut, pelaksanaan pengawasan oleh aparat pengawasan fungsional dilakukan oleh:

a. *Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP)*

BPKP merupakan salah satu lembaga pemeriksa keuangan negara yang sifatnya internal. Hal ini sebagaimana ditegaskan pula dalam PP No. 60 Tahun 2008 yaitu BPKP adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Pengawasan Intern adalah seluruh proses kegiatan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Dalam rangka pemeriksaan internal, ada dua macam audit yang dilakukan oleh BPKP (termasuk Instansi pengawas internal lainnya), yaitu: audit kinerja dan audit dengan tujuan tertentu. Audit kinerja merupakan audit atas pengelolaan keuangan negara dan pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah yang terdiri atas aspek kehematan, efisiensi, dan efektivitas. Sedangkan Audit dengan tujuan tertentu mencakup audit yang tidak termasuk dalam audit kinerja.

Setelah melaksanakan tugas pengawasan, aparat pengawasan intern pemerintah (termasuk BPKP) wajib membuat laporan hasil pengawasan dan menyampaikannya kepada pimpinan Instansi Pemerintah yang diawasi.

Secara berkala, berdasarkan laporan pemeriksaan tersebut, BPKP menyusun dan menyampaikan ikhtisar laporan hasil pengawasan kepada Presiden dengan tembusan kepada Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. Dalam melaksanakan tugasnya BPKP harus independen dan obyektif.

- b. *Inspektorat Jenderal Departemen, Aparat Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen/Instansi Pemerintah lainnya yang melakukan pengawasan terhadap kegiatan umum pemerintahan dan pembangunan dalam lingkungan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen/Instansi Pemerintah yang bersangkutan.*

Pengawasan terhadap urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah sesuai dengan fungsi dan kewenangannya. Aparat Pengawas Intern Pemerintah tersebut adalah Inspektorat Jenderal Departemen, Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota.

- c. *Inspektorat Wilayah Propinsi yang melakukan pengawasan umum atas jalannya pemerintahan Daerah, baik yang bersifat rutin maupun pembangunan; dan Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya yang melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan Daerah, dan pemerintahan Desa di Kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan, baik bersifat rutin maupun pembangunan.*

Inspektorat Wilayah Provinsi adalah instansi pengawasan yang melakukan pengawasan terhadap aktivitas pemerintah provinsi. Instansi ini bertanggung jawab kepada Gubernur. Instansi ini mempunyai tugas melakukan pengawasan umum atas aktivitas pemerintah daerah, baik yang bersifat rutin maupun yang bersifat pembangunan agar dapat berjalan sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melakukan pengawasan terhadap tugas Kementerian Dalam Negeri di provinsi.

Inspektorat Wilayah Kabupaten atau Kotamadya adalah instansi yang melakukan pengawasan terhadap aktivitas Pemerintah

Daerah kota/kabupaten. Termasuk Kecamatan, Kelurahan atau Desa selain itu Inspektorat Wilayah Kabupaten atau Kotamadya juga melakukan pengawasan terhadap tugas departemen Dalam Negeri di Kabupaten atau Kotamadya.

Sebagai contoh, Inspektorat Kota Bandung dibentuk melalui Perda Kota Bandung Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Inspektorat Kota Bandung serta Peraturan Walikota Bandung Nomor 542 Tahun 2013 tentang Rincian Tugas Pokok, Fungsi dan Wilayah Kerja Satuan Organisasi Inspektorat Kota Bandung.

Tugas pokok Inspektorat Kota Bandung adalah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Inspektorat Kota Bandung dipimpin oleh seorang Inspektur yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Walikota Bandung.

Ruang lingkup pengawasan sama dengan struktur dalam ruang lingkup Inspektorat Propinsi Jawa Barat yang disederhanakan ke dalam 3 bidang, yaitu: (i) bidang pemerintahan; (ii) bidang Pembangunan; dan (iii) bidang Kemasyarakatan. Semua bidang pengawasan tersebut, diserahkan pelaksanaannya kepada setiap Inspektur Wilayah yang telah dibagi menurut wilayah kerjanya masing-masing.

Dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, Inspektorat Kota Bandung berwenang melakukan tindakan korektif atas penyimpangan yang dilakukan oleh aparatur pemda di lingkungan pemerintahan Kota Bandung terhadap pelaksanaan urusan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah apabila tidak sesuai dengan peraturan atau perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, melakukan pembinaan kepada seluruh SKPD yang berada di wilayah pemerintahan Kota Bandung.

Selain lembaga-lembaga di atas, BPK juga hadir sebagai lembaga pengawas eksternal dan fungsional yang khusus untuk mengawasi dan memeriksa pengelolaan APBN dan APBD di setiap lingkungan pemerintahan daerah baik propinsi maupun kabupaten/kota. Di dalam UUD 1945 diatur bahwa "untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri."

Pemeriksaan yang dapat dilakukan oleh BPK terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan Keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan. Pemeriksaan Kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang tidak termasuk dalam kedua jenis pemeriksaan sebelumnya.

F. BEBERAPA PERSOALAN

Pelaksanaan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah pada praktiknya tidak selalu berjalan dengan efektif. Seringkali tindakan pengawasan tersebut hanya menjadi bagian dari program atau kegiatan rutin dari aparat atau lembaga pengawas pemerintahan.

Sebagai akibat dari tidak efektifnya pengawasan tersebut, pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak mengalami perubahan yang signifikan, bahkan semakin banyak kepala daerah, birokrasi, dan anggota DPRD yang terjerat karus korupsi. Pengawasan kepada daerah pun menjadi tidak efisien sebab lembaga pengawas yang berwenang untuk mengawasi pemerintahan daerah cukup banyak dan terkadang menjadi tumpang tindih satu sama lain.

Beberapa persoalan dalam pengawasan penyelenggaraan pemda, yaitu:

1. Persoalan yang terkait pada Kendala Teknis Pelaksanaan Pengawasan (Yakobus, 2005). Kendala teknis amat terkait dengan beberapa hal, yaitu:

a. Keterbatasan SDM aparat pengawas

Dengan begitu besarnya jumlah propinsi dan kabupaten/kota menuntut besarnya jumlah SDM aparat pengawas juga. Dengan jumlah pengawas yang memadai, diharapkan setiap daerah dapat diawasi secara berkala dan teratur. Namun, pada praktiknya jumlah aparat pengawas sangat tidak memadai mengingat SDM di daerah dan pusat yang memenuhi kualifikasi menjadi aparat pengawas tidak banyak. Terutama di daerah yang cukup

terpencil dan baru dimekarkan, keberadaan aparat pengawas yang sesuai dengan standar belum merupakan prioritas yang utama. Sehingga proses pengawasan menjadi terkesan untuk melaksanakan kegiatan rutin saja.

Aparatur yang dapat diangkat menjadi pengawas adalah pegawai yang telah memenuhi kualifikasi sebagai pejabat fungsional Auditor dan Pengawas Penyelenggara Urusan Pemerintahan di daerah. Pengawas Penyelenggara Urusan Pemerintahan di daerah (P2UPD) diatur dalam Permenpan No. 15 Tahun 2009 tentang Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah dan Angka Kreditnya.

Yang dimaksud dengan P2UPD atau Pengawas Pemerintahan adalah PNS yang diberi tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan pengawasan atas penyelenggaraan teknis urusan pemerintahan di daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. P2UPD berada di lingkungan instansi pemerintah pusat dan daerah. Pengawas Pemerintahan dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab secara hierarkis kepada pimpinan instansi atau unit kerja yang bersangkutan.

Tugas pokok P2UPD adalah melaksanakan pengawasan atas penyelenggaraan teknis urusan pemerintahan di daerah di luar pengawasan keuangan, yang meliputi:

- 1) Pengawasan atas pembinaan pelaksanaan urusan pemerintahan;
- 2) Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan;
- 3) Pengawasan atas peraturan daerah dan peraturan kepala daerah;
- 4) Pengawasan atas program dan kegiatan dekonsentrasi dan tugas pembantuan;
- 5) Pengawasan untuk tujuan tertentu; dan
- 6) Melaksanakan evaluasi penyelenggaraan teknis pemerintahan di daerah.

Apabila dilihat kualifikasi dari jabatan fungsional tersebut, maka tentu saja daerah dan instansi pengawas fungsional harus memiliki sejumlah pegawai yang memenuhi standar SDM tersebut. Di daerah cukup sulit ditemukan pegawai yang dapat diangkat sebagai pengawas pemerintahan dan auditor.

Selain itu beberapa persoalan yang terkait dengan SDM pengawas, antara lain:

- 1) Ketika seseorang telah diangkat sebagai aparat P2UPD atau auditor, seringkali pegawai yang bersangkutan dimutasi atau dipromosikan ke instansi daerah atau jabatan struktural yang tidak sesuai dengan jabatan fungsionalnya. Hal ini berakibat pada putusnya pola pembinaan karir yang jelas terhadap pegawai tersebut sebagai P2UPD atau auditor.
- 2) Banyak daerah yang belum mengetahui bagaimana caranya mengajukan pengangkatan seseorang untuk menjadi fungsional pengawas atau auditor.
- 3) Masih belum memadainya tunjangan fungsional pengawas atau auditor sehingga para pegawai di daerah masih cenderung untuk menduduki jabatan struktural. Padahal syarat pembinaan karir dan tugas wewenang fungsional pengawas atau auditor cukup kompleks dan rumit.

b. Keterbatasan anggaran pengawasan.

Keterbatasan anggaran untuk melaksanakan pengawasan bisa menjadi kendala yang amat teknis namun sulit untuk dicari pemecahannya karena amat terkait dengan pembagian 'kue' anggaran yang harus adil dan sesuai dengan kebutuhan instansi pemerintahan lainnya. Padahal untuk melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan secara berkala dan teratur sesuai dengan peraturan perundang-undangan membutuhkan anggaran yang tidak sedikit. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, aparat pengawas harus ditugaskan oleh pimpinan instansi di mana pegawai yang bernaung.

c. Keterbatasan sarana dan prasarana pengawasan.

Kendala ini hampir sama dengan kendala anggaran pengawasan. Sebab untuk memenuhi sarana dan prasarana pengawasan yang memadai maka daerah atau instansi pengawas harus memiliki dana anggaran yang memadai. Salah satu contoh sarana dan prasarana pengawasan dan pengendalian yang harus dimiliki daerah adalah software atau perangkat lunak khusus di bidang pengawasan yang sudah banyak dikembangkan saat ini.

Keterbatasan sarana dan prasarana ini juga dapat disebabkan oleh lokasi daerah yang akan diaudit atau diperiksa yang amat terpencil dan susah untuk dijangkau transportasi sederhana. Hal ini bisa menambah biaya operasional untuk melakukan pengawasan ke semua daerah di Indonesia.

2. Persoalan yang terkait pada Kendala Politis Pelaksanaan Pengawasan

Kendala politis amat terkait dengan beberapa hal, yaitu:

a. Komitmen dari kepala daerah (*political will*).

Seringkali hasil pengawasan tidak sesuai dengan standar yang diharapkan karena kurangnya komitmen dari kepala daerah kepala instansi pemda yang diawasi. Hal ini disebabkan oleh semua kegiatan dan program pemerintahan yang diawasi dan dievaluasi oleh instansi pengawas (terutama inspektorat daerah yang bersangkutan) merupakan kegiatan yang terkait erat dengan kepentingan (*interest*) kepala daerah, baik secara kelembagaan maupun secara pribadi (Yakobus, 2005).

Dalam konteks pengawasan yang dilakukan oleh instansi pengawas internal daerah yaitu inspektorat daerah (*bawasda*), dukungan dari kepala daerah amat dibutuhkan. Tanpa dukungan dan komitmen tersebut maka Pejabat Pengawas tidak akan dapat melaksanakan fungsi pengawasan secara independen dan objektif serta sesuai standar yang telah ditetapkan. Sebab secara hirarkis dan organisatoris kedudukan inspektorat daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah (Yakobus, 2005).

b. Komitmen dari birokrasi di daerah

Komitmen dari birokrasi di daerah juga amat diperlukan dalam efektifitas pengawasan. Dalam pelaksanaan pengawasan, pihak pengawas atau auditor seringkali membutuhkan dokumen atau data yang sifatnya krusial. Selain itu, diskusi atau tanya jawab dengan birokrasi amat mungkin untuk digunakan. Dalam hal ini, komitmen dan respon yang positif dari birokrasi daerah amat diperlukan agar proses pemeriksaan dan pengawasan berjalan dengan efektif.

Kewajiban instansi yang diawasi atau diaudit adalah dengan memberikan keterangan dan informasi yang sebenar-benarnya dalam proses pengawasan. Namun pada praktiknya, hal tersebut sulit untuk dilakukan mengingat begitu memungkinkannya kepentingan politis turut mempengaruhi di lingkungan birokrasi daerah.

3. Persoalan yang terkait pada Kendala Yuridis Pelaksanaan Pengawasan

Kendala yuridis amat terkait dengan hal, yaitu kurang luasnya kewenangan yang dimiliki oleh aparat pengawas untuk memaksimalkan pengawasan. Selain itu, masih kurangnya kewenangan lembaga pengawas untuk memaksa instansi yang diawasi agar hasil pemeriksaan ditindaklanjuti. Di dalam PP No. 79/2005 memang telah diatur secara tegas bahwa Pimpinan satuan kerja penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi, kabupaten/kota dan Desa wajib melaksanakan tindak lanjut hasil pengawasan. Selain itu, PP tersebut juga menegaskan bahwa tindak lanjut hasil pengawasan akan tetap dipantau pelaksanaannya. Sehingga secara normatif daerah diberi kewajiban untuk tidak mengabaikan hasil pengawasan tersebut.

Namun yang menjadi persoalan adalah ayat yang selanjutnya yang menyatakan bahwa Wakil Gubernur, Wakil Bupati/Wakil Walikota bertanggungjawab atas pelaksanaan tindak lanjut hasil pengawasan. Hal ini malah menunjukkan kontradiksi sebab secara prinsipil pihak yang paling bertanggung jawab dalam pelaksanaan penyelenggaraan urusan pemda seharusnya adalah kepala daerah. Pasal ini amat memungkinkan untuk mereduksi political will dari kepala daerah terhadap hasil pengawasan tersebut.

Persoalan kewenangan lainnya adalah meskipun instansi pengawas diberikan kewenangan untuk mengawasi, namun tidak semua lembaga pengawas memiliki kewenangan secara langsung untuk mengendalikan program dan kegiatan, sebab kewenangan pengendalian utamanya diserahkan kepada pimpinan SKPD dan Kepala Daerah. Instansi pengawas juga tidak memiliki kewenangan untuk memaksakan hasil pengawasannya agar

ditindaklanjuti dengan sungguh-sungguh oleh SKPD yang diawasi. Meskipun peraturan perundang-undangan memberikan kewajiban kepada Kepala Daerah untuk menindaklanjuti hasil pengawasan, namun hal tersebut tidak ada berjalan tanpa profesionalisme dan political will dari kepala daerah dan pimpinan setiap SKPD. Sebagaimana diatur dalam Permendagri No. 23 Tahun 2007, hasil pemeriksaan pejabat pengawas pemerintah ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah sesuai dengan rekomendasi. SKPD yang tidak menindaklanjuti rekomendasi tersebut dapat dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Norma ini tentu saja hanya dapat dilaksanakan dengan komitmen politik dan independensi kepala daerah pemerintah pusat.

Selain persoalan di atas, ada satu persoalan lagi yang secara struktural dapat mengganggu pelaksanaan koordinasi dan pengawasan antar tingkat daerah otonom, yaitu propinsi dan kabupaten/kota. Sebagai contoh dalam konteks pengawasan melekat atau oleh pimpinan dan koordinasi pengawasan oleh inspektorat propinsi, paling tidak ada salah satu syarat utama yang harus ada dalam hubungan pemerintahan daerah tersebut, yaitu: hubungan hierarkis (hubungan pimpinan dan bawahan) antara pemerintah propinsi dan kabupaten/kota. Persoalannya adalah UU No. 32/2004 tidak secara tegas menyatakan hubungan hierarkis antara propinsi dan kabupaten/kota, walaupun juga tidak secara tegas mengakui hubungan sejajar antara kedua pemerintahan daerah tersebut. Namun UU No. 32/2004 mengakui adanya peranan dan kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang mana salah satu tugas dan wewenangnya adalah mengkoordinasikan dan mengawasi terlaksananya pemerintahan daerah sebagaimana maksud dalam UU tersebut.

Kondisi ini paling tidak dapat mengurangi wibawa pemerintah propinsi untuk mengemban amanat dari pemerintah pusat sebagai wakilnya di daerah dalam mengawasi penyelenggaraan pemda di tingkat kabupaten/kota. Selain itu, kabupaten/kota dapat mengabaikan rekomendasi dan masukan dari Gubernur apabila terdapat sejumlah permasalahan yang seharusnya diselesaikan oleh Bupati/Walikota.

G. PENUTUP

Pemerintahan bagaimanapun bentuknya dan kualitasnya harus tetap diawasi dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya. Hal ini untuk memastikan bahwa pemerintah tetap transparan dan akuntabel. Segala bentuk tindakan dan kebijakan yang dibuat harus dapat dipertanggungjawabkan di hadapan publik, melalui segala bentuk dan sarana yang tersedia.

Pelaksanaan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah pada praktiknya tidak selalu berjalan dengan efektif. Seringkali tindakan pengawasan tersebut hanya menjadi bagian dari program atau kegiatan rutin dari aparat atau lembaga pengawas pemerintahan.

Sebagai akibat dari tidak efektifnya pengawasan tersebut, pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak mengalami perubahan yang signifikan, bahkan semakin banyak kepala daerah, birokrasi, dan anggota DPRD yang terjerat karus korupsi. Pengawasan kepada daerah pun menjadi tidak efisien sebab lembaga pengawas yang berwenang untuk mengawasi pemerintahan daerah cukup banyak dan terkadang menjadi tumpang tindih satu sama lain.

Beberapa persoalan dalam pengawasan penyelenggaraan pemda, yaitu:

- Persoalan yang terkait pada Kendala Teknis Pelaksanaan Pengawasan;
- Persoalan yang terkait pada Kendala Politis Pelaksanaan Pengawasan;
- Persoalan yang terkait pada Kendala Yuridis Pelaksanaan Pengawasan;
- Persoalan yang terkait pada Kendala Koordinasi Pelaksanaan Pengawasan.

Dalam upaya untuk memperbaiki kinerja dan kredibilitas pemerintahan daerah, maka upaya-upaya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemda juga harus diperbaiki. Tanpa pengawasan, penyelenggaraan pemda akan berjalan tanpa arah dan tujuan. Pemberian kewenangan atau kekuasaan tanpa pertanggungjawaban maka dapat melahirkan pemerintahan yang tertutup, korup, dan tidak akuntabel.

Penulis berpendapat bahwa beberapa dimensi dan upaya yang dapat dilakukan secara

konseptual dalam menguatkan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemda, antara lain:

- Intensifikasi dan memaksimalkan pengawasan oleh pimpinan (pengawasan melekat);
- Memanfaatkan pengawasan/pengendalian langsung oleh pimpinan SKPD dan kepala daerah;
- Memaksimalkan pengawasan oleh DPRD;
- Membangun iklim dan sarana pengawasan sosial;
- Penguatan kedudukan pengawas internal daerah;
- Pembentukan mekanisme whistleblower dan perlindungannya.

REFERENSI

Buku

- Karim, Abdul Gaffar, 2006. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Cetakan Ke-2, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kaho, Josef Riwu, 2003. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press.
- Katorobo, James, 2005. *Decentralization and Local Autonomy for Participatory Democracy*, 6th Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance 24 – 27 May, Seoul.
- Muchsan, 1986. *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty: Yogyakarta.
- PKP2A I LAN Bandung, 2006. *Kajian Penyerahan Sebagian Urusan pemerintahan Kabupaten/kota Kepada Desa*, PKP2A I LAN Bandung: Bandung.
- Gunawan, Sabar, et.al., 2007. *Kinerja Lembaga Pengawasan Daerah*, PKP2A I LAN Bandung: Bandung.
- World Bank, 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, World Bank Report: USA.
- Yakobus, 2008. *Implementasi Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*



Berdasarkan PP No. 79 Tahun 2005 di Kabupaten Sanggau, Tesis, Program Pascasarjana FH Universitas Diponegoro: Semarang.

Internet

<http://makalahdaze.blogspot.com/> diunduh pada tanggal 13 Januari 2014.

<http://dedetzelth.blogspot.com/2013/03/jenis-jenis-pengawasan.html> diunduh pada tanggal 7 Januari 2014.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pengawasan dan Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan.