

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI PENGAWASAN PEMBENTUKAN *QANUN*

A. Pengertian Pengawasan Dan Tujuan Pengawasan

Pengawasan secara umum diartikan sebagai aktivitas pokok dalam manajemen untuk mengusahakan sedemikian rupa agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana serta sesuai dengan hasil yang dikehendaki.⁴¹ Pada dasarnya pengawasan berlangsung mengikuti pola sebagai berikut :⁴²

1. Menetapkan standar atas dasar kontrol.
2. Mengukur hasil pekerjaan secepatnya.
3. Membandingkan hasil pekerjaan dengan standar atau dasar yang telah ditentukan semula.
4. Mengadakan tindakan koreksi.

Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Istilah Bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dalam istilah pengawasan dan

⁴¹Ibnu Syamsi, *Administrasi Perlengkapan Materiil Pemerintahan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1982.

⁴²Rawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.

pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya daripada pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian.⁴³

Pengawasan dapat juga di definisikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen dapat tercapai. Ini berkernaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang direncanakan. Pengawasan ini menunjukkan adanya hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan.

Pengawasan adalah suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan verifikasi dari serangkaian proses yang telah diselenggarakan secara berkelanjutan.⁴⁴ Menurut Sujamto pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.⁴⁵ Kemudian menurut Mc.Ferland pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan atau kebijaksanaan yang telah ditentukan.⁴⁶

Pengawasan menurut Bagir Manan merupakan pengikat kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan

⁴³Victor M. Situmarang dan Jusuf Juhir, Op.cit., *Aspek Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, hlm. 18.

⁴⁴ Suriansyah Murhaini, *Manajemen Pegawai Pemerintah Daerah, Pustaka Pelajar*, Yogyakarta, 2014, hlm. 4.

⁴⁵ Jum Angraini, Op.cit., *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm. 78.

⁴⁶ Soewarno Handyaningrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hlm. 74.

mengancam kesatuan, tetapi pengawasan sebagai pengikat tidak juga dapat ditarik begitu kencang, karena akan menyebabkan kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus.⁴⁷ Bagir Manan juga mengemukakan bahwa pengawasan atau control mengandung dimensi pengendalian dan juga pembatasan. Pengawasan dimaksud mengandung pembatasan-pembatasan antara kewenangan-kewenangan pejabat dan juga lembaga /institusi yang berwenang mengawasi.

Selanjutnya Newman berpendapat bahwa "*control is assurance that the performance conform to plan*", ini berarti titikberat pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana. Dengan demikian menurutnya pengawasan ini adalah suatu tindakan yang berlangsung, bukan pada akhir dari suatu proses tersebut.

Sedangkan menurut SP.Siagian, memberikan definisi tentang pengawasan sebagai proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Rumusan lain diberikan oleh Suyatno sebagai berikut "pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak".Pengawasan dari segi

⁴⁷ Bagir Manan, Op.cit., *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, hlm. 181.

hukum merupakan penilaian tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum.⁴⁸

Prayudi, sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, menyatakan bahwa pengawasan dapat bersifat :

1. Politik, bila yang menjadi sasaran adalah efektifitas dan/atau legitimasi.
2. Yuridis/hukum, bilamana yang menjadi ukuran merupakan penegakan hukum.
3. Ekonomi, bilamana yang ukuran adalah efektifitas.
4. Moril dan susila, bilamana yang menjadi sasaran ukuran adalah keadaan moralitas.

Fungsi pengawasan dilaksanakan, agar memperoleh umpan balik (feed back) untuk melaksanakan perbaikan bila terdapat kekeliruan atau penyimpangan sebelum menjadi lebih buruk dan sulit diperbaiki. Pengawasan dimaksud memiliki fungsi untuk mengendalikan atau mengontrol sekaligus mengevaluasi segala bentuk kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan.

Pengawasan melekat adalah kegiatan mengamati, observasi menilai, mengarahkan pekerjaan, wewenang yang diserahkan oleh atasan terhadap bawahannya sehingga dapat diberikan sanksi terhadap bawahan secara struktural, yang dilakukan secara bertahap dan berkesinambungan. Sedangkan indikator

⁴⁸ Diana Halim Koencoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hlm. 74.

pengawasan yang akan dipergunakan dalam pengukuran variable ini adalah sebagai berikut :

- a. Menentukan ukuran pelaksanaan. Artinya cara-cara untuk mengukur pelaksanaan seperti *continue* atau beberapa syarat minimal melakukan pengawasan dalam suatu waktu seperti satu kali seminggu atau beberapa kali sebulan bahkan mungkin beberapa jam setiap hari.
- b. Memberikan penilaian. Artinya memberi nilai kesetiap pekerjaan yang diberikan kepada bawahan, apakah pekerjaannya baik atau jelek.
- c. Mengadakan korektif. Tindakan koreksi ini dimaksudkan koreksi internal yaitu mengevaluasi berbagai metode pengawasan yang ada seperti standar yang terlalu tinggi, dan eksternal yaitu memberikan sanksi kepada bawahan.

Karena itu pengawasan harus di pandang sebagai suatu sistem informasi, karena kecepatan dan ketetapan tindakan korektif sebagai hasil proses pengawasan bergantung pada macamnya informasi yang diterima. Menurut Kansil, pengawasan itu sangat penting sekali untuk menjamin terlaksananya kebijakan pemerintah pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin :

- a. Keserasian antara penyelenggara tuga pemerintah oleh pemerintah daerah dan pemerintah pusat.
- b. Kelancaraan penyelenggaraan pemerintah secara berdaya guna dan berhasil guna

Pengawasan harus dilakukan untuk menjaga agar pelaksanaan kegiatan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dalam rangka pencapaian tujuan. Melalui pengawasan dapat dilakukan penilaian apakah suatu entitas telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsinya secara hemat, efisien, dan efektif, serta sesuai dengan rencana, kebijakan yang telah ditetapkan dan ketentuan yang berlaku. Dengan demikian, melalui pengawasan dapat diperoleh informasi mengenai efisiensi dan efektivitas pelaksanaan kegiatan, informasi tersebut dapat digunakan untuk penyempurnaan ataupun acuan untuk kegiatan dan pengambilan keputusan oleh pimpinan.

Konsep pengawasan menunjukkan adanya *checks and balances* untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam organ-organ Negara/pemerintah sehingga hak-haknya dapat terjamin. Kelly menyebutkan pula bahwa diantara ketiga lembaga Negara yang memiliki kekuasaan yang berbeda harus ada saling mengawasi, sehingga tidak ada satu lembaga yang memiliki kekuasaan yang lebih tinggi daripada lembaga yang lain.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut :⁴⁹

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki aparat pengawas.

⁴⁹ Muchsan, *Sistem Pengawasan Intern Pada Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat*.

- b. Adanya sesuatu rancangan sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi.
- c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berlangsung atau dilakukan maupun terhadap hasil yang dicapaidari kegiatan tersebut.
- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan susunannya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolak ukur.
- e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administrasi maupun secara yuridis.

Adapun tujuan pengawasan menurut Sujamto adalah untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas dan pekerjaan, apakah semestinya atau tidak. Sedangkan tujuan pengawasan menurut Victor Situmorang dan Jusuf Juhir adalah sebagai berikut :⁵⁰

1. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah.
2. Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan.
3. Mencegah pemborosan dan penyelewengan.

⁵⁰ Herma Yanti, SH.,MH., *Mekanisme Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Menurut Unang-Undang Nomor 32 Tahun 2004*, hlm. 40.

4. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang dan jasa yang dihasilkan.
5. Membina kepercayaan terhadap kepemimpinan organisasi.

Menurut Rachman juga mengemukakan tentang tujuan pengawasan, yaitu :

1. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
2. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.
3. Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya, sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah.
4. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih benar.

Dari kedua pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa tujuan pengawasan adalah untuk mengetahui pelaksanaan kerja, hasil kerja, dan segala sesuatunya apakah sesuai dengan yang direncanakan atau tidak, serta mengukur tingkat kesalahan yang terjadi sehingga mampu diperbaiki kearah yang lebih baik

B. Macam-Macam Pengawasan

Berdasarkan subjek yang melakukan pengawasan, dalam administrasi Negara Indonesia dikembangkan 4 (empat) macam, yaitu :

1. Pengawasan melekat yang merupakan pengawasan yang dilakukan seseorang pimpinan terhadap bawahan dalam suatu kerja yang dipimpinnya.
2. Pengawasan fungsional yang merupakan pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang tugas pokoknya melakukan pengawasan.
3. Pengawasan legislatif yang merupakan pengawasan yang dilakukan lembaga perwakilan rakyat baik di daerah dan pusat.
4. Pengawasan masyarakat yang merupakan pengawasan dilakukan oleh masyarakat.

Macam-macam pengawasan menurut Siagian ada 2 (dua) yakni pengawasan langsung dan tidak langsung :

1. Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan pimpinan terhadapnya bawahannya, pengawasan ini biasanya dalam bentuk inspeksi langsung.
2. Pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan terhadap bawahannya dari jauh berupa laporan yang telah disampaikan oleh para bawahannya, laporan ini dapat berupa tertulis dan lisan.

Senada dengan pendapat Siagian, Situmorang dan Juhir juga berpendapat ada 2 (dua) macam pengawasan yaitu pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung :

1. Pengawasan langsung (*direct control*) ialah apabila pimpinan organisasi mengadakan sendiri pengawasan terhadap kegiatan yang sedang dijalankan. Pengawasan langsung ini dapat berbentuk : (a) inspeksi langsung, (b) *on the spot observation*, (c) *on the spot report*, yang sekaligus berarti pengambilan keputusan *on the spot* pula jika diperlukan. Akan tetapi karena banyaknya dan kompleksnya tugas-tugas seorang pimpinan terutama dalam organisasi yang besar seorang pimpinan tidak mungkin dapat selalu menjalankan pengawasan langsung itu. Karena itu sering pula ia harus melakukan pengawasan yang bersifat tidak langsung.
2. Pengawasan tidak langsung (*indirect control*) ialah pengawasan jarak jauh. Pengawasan ini dilakukan melalui laporan yang disampaikan oleh para bawahan. Laporan itu berbentuk : (a) tertulis, (b) lisan. Kelemahan daripada pengawasan tidak langsung itu ialah bahwa sering para bawahan hanya melaporkan hal-hal yang positif saja. Dengan perkataan lain, para bawahan itu mempunyai kecenderungan hanya melaporkan hal-hal yang diduga akan menyenangkan pimpinan.

Menurut Daly Erni macam-macam pengawasan ada 2 macam yaitu pengawasan intern dan pengawasan ekstern :

1. Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang dari badan/unit/instansi di dalam lingkungan unit tersebut. Dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat.
2. Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan di luar badan/unit/instansi tersebut. UUD 1945 Pasal 23E “untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.

Pengawasan terhadap segala tindakan Pemerintah Daerah, termasuk juga keputusan-keputusan kepala daerah dan peraturan-peraturan Daerah, menilik sifatnya dapat dibagi dalam 3 macam :⁵¹

1. Pengawasan Preventif

Arti pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah. Mencegah artinya menjaga jangan sampai suatu kegiatan itu jangan sampai terjerumus pada kesalahan. Pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah agar pemerintah daerah tidak mengambil kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengawasan preventif merupakan pengawasan terhadap produk hukum oleh Pemerintah. Pengawasan preventif mencakup pengawasan oleh

⁵¹ Irawan Soejito, *Pengawasan Terhadap Peraturan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, hlm. 11.

gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat yang ada di daerah, pengawasan dimaksud berupa pemberian persetujuan (approval) atau pembatalan/penangguhan terhadap rancangan peraturan daerah (Raperda) dan rancangan peraturan kepala daerah (Raperkada) yang telah disetujui bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pihak eksekutif (Kepala Daerah) dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah (Raperkada) sebelum diberlakukan atau ditetapkan dan diundangkan secara resmi oleh Kepala Daerah dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada).

Pengawasan preventif pada level Provinsi dan pada level Kabupaten dan Kota, dilakukan untuk mengevaluasi Raperda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Perubahan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (PAPBD) Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Renperda tentang Tata Ruang. Pengawasan tersebut dilakukan berdasarkan masing-masing tingkatan, Raperda Provinsi dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri (Kemendagri), sedangkan Raperda Kabupaten dan kota dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

King Faisal Sulaiman, mengemukakan bahwa alasan mendasar Pemerintah melakukan evaluasi terhadap Raperda sebelum Raperda tersebut ditetapkan menjadi Peraturan Daerah khususnya Raperda tentang APBD, perubahan APBD, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah serta Raperda tentang tata ruang daerah antara lain :

- a) Pemerintah berusaha agar Raperda tidak mengabaikan kepentingan umum.
- b) Menyelaraskan dan menyesuaikan dengan peraturan perundang-perundangan yang lebih tinggi.
- c) Mengharmonisasikan dan menyesuaikan dengan peraturan daerah lainnya.

King Faisal Sulaiman, juga pengawasan preventif yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap rancangan peraturan daerah hanya terbatas pada konsep yang bersifat *evaluative administrative*. Sasarannya pengawasan preventif karena banyak unit-unit Pemerintahan Daerah yang tidak menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah (Raperkada) untuk dievaluasi sebelum memperoleh pengesahan.

Pengawasan preventif tersebut diatas mempunyai makna yang luas yang dilakukan oleh pemerintah melalui pejabat yang berwenang sebagai usaha untuk memelihara hubungan yang serasi dan harmonis antara pemerintah dengan daerah dan antar daerah-daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan.⁵²

Pengawasan preventif pada perda merupakan konsekuensi dan tanggung jawab pemerintah dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan

⁵² A. Zarkasi, *Jurnal Ilmu Hukum : Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah*, hlm. 56.

yang memegang “monopoli” kekuasaan pemerintahan, sehingga pemerintah menentukan cara-cara tertentu misalnya dalam bentuk pengawasan preventif, terhadap kewenangan penyelenggaraan pemerintah pada tingkat-tingkat pemerintahan daerah agar urusan pemerintah dapat diselenggarakan secara tertib, pemerintahan melalui pengarahan-pengarahan pejabat yang berwenang.⁵³

Pengawasan preventif dilakukan dalam rangka menjaga agar kewenangan antara pemerintah dan daerah-daerah tidak berbenturan. Pemerintah menentukan cara-cara/ bentuk pengawasan preventif terhadap penyelenggaraan kewenangan daerah dalam mengatur urusan pemerintahan tertentu, agar dapat terjadi ketertiban dalam penyelenggaraan kewenangan pemerintah antara pemerintah dan daerah-daerah otonom. Ketertiban kewenangan pemerintah ini tidak lain adalah dalam rangka ketertiban pada umumnya. Dengan kata lain, pengawasan preventif terhadap perda dibentuk tidak mempunyai kekurangan yuridis, tetapi perbuatan pemerintah membentuk perda tersebut akan menjadi sah setelah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang dalam rangka menyesuaikan dan membandingkan dengan bentuk peraturan perundang-undangan yang lain. Agar dapat diterima sebagai bagian dari ketertiban hukum dan mempunyai ketentuan hukum dan mempengaruhi pergaulan

⁵³Ibid, hlm. 56.

hukum. Walaupun demikian ada yang berpendapat bahwa pengawasan preventif terhadap perda sebagai salah satu tindak lanjut memperkuat atau untuk melihat lebih jauh sahnya suatu proses pembentukan perda, sehingga pengawasan preventif tidak hanya diwujudkan dengan pemberian atau ditolak pengesahan terhadap perda, tetapi dalam berbagai bentuk putusan pejabat berwenang. Dalam hal ini, maka badan/pejabat yang berwenang melakukan tindakan pengawasan preventif dapat dipandang dalam rangka meneliti dan mengevaluasi syarat-syarat pembentukan perda baik secara formal maupun materil. Menurut Bagir Manan bahwa dalam perkembangan pengawasan dalam arti "*toezicht*" atau "*supervision*" mengalami perkembangan seperti adanya "petunjuk", "pedoman", "bimbingan", penentuan syarat-syarat yang harus diikuti. Perkembangan ini menyebabkan pengawasan tidak lagi sekedar "*checking*" atau dalam rangka "menjaga keseimbangan", pengawasan dalam kualitas tertentu menjadi semacam "mencampuri" wewenang daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.⁵⁴

2. Pengawasan Represif

Pengawasan represif adalah pengawasan yang berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik berupa Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Keputusan DPRD

⁵⁴Ibid, hlm. 57.

maupun Keputusan Pimpinan DPRD dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan 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.

Pengawasan represif merupakan pengawasan produk hukum daerah oleh pemerintah yang berwujud pada penundaan (*sciorsing*) atau pembatalan (*vernietiging*) terhadap setiap produk hukum daerah yang telah diundangkan atau ditetapkan. Pengawasan represif mencakup seluruh Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, baik Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. King Faisal Sulaiman mengemukakan bahwa, sasaran pengawasan represif termasuk Raperda-Raperda yang sebelumnya dinilai bermasalah ketika pemerintah melakukan pengawasan preventif.

Pengawasan preventif, sebagai bentuk penendalian kebijakan yang ditempuh oleh Pemerintah Daerah, Enny Nurbaningsih, sebagaimana dikutip oleh King Faisal Sulaiman, mengemukakan bahwa pemberian otonomi dan kewenangan kepada daerah merupakan suara pengakuan dan kepercayaan Pemerintah Pusat kepada Daerah. Pemberian otonomi yang luas kepada daerah dikhawatir akan berdampak pada pemisahan (*separation*) diri dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengawasan represif dikehendaki sebagai bentuk pengendalian normative oleh Pemerintah Pusat terhadap daerah.

Ni”matul Huda, mengemukakan bahwa pengawasan represif dilakukan setelah suatu keputusan mempunyai akibat hukum (*rechtsgevolgen*) baik dalam bidang otonomi maupun dalam tugas pembantuan. Pengawasan represif dilakukan dalam bentuk pembatalan maupun penagguhan (*sciorsing*) terhadap produk-produk hukum daerah yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau perundang-undangan yang lebih tinggi.

Walaupun hak menguji terhadap peraturan perundang-undangan pada umumnya melekat pada fungsi peradilan (berdasarkan peraturan perundang-undangan maupun yurisprudensi), namun dalam perkembangannya pengujian terhadap peraturan perundang-undangan bukan hanya menjadi monopoli dan merupakan fungsi peradilan tetapi pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibedakan atas pengujian secara yudisial (*judicial review*) dan bukan yudisial (*political control –political review*). Pengujian yudisial dilakukan oleh badan peradilan pada umumnya sedangkan pengujian bukan yudisial merupakan pengujian yang dilakukan oleh badan yang berkarakter politik seperti antara lain DPR dan DPRD.⁵⁵

⁵⁵Ibid, hlm. 59

Bagir Manan berpendapat, bahwa selain kedua bentuk pengujian tersebut terdapat pula bentuk pengujian yang dilakukan oleh badan/pejabat administrasi negara seperti kewenangan Mendagri atau Gubernur (pejabat yang berwenang) untuk membatalkan PERDA yang dapat dikatakan merupakan pengujian administratif (*administrative review*) atau dalam peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah dikenal sebagai pengawasan represif. Pengawasan represif oleh pejabat berwenang ini berisi penangguhan/penundaan atau pembatalan terhadap putusan-putusan daerah otonom (PERDA dan keputusan kepala daerah) yang dapat dilakukan saat dalam jangka waktu yang tidak terbatas, apabila dipandang oleh pejabat yang berwenang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, PERDA lainnya.⁵⁶

Pengawasan represif terhadap PERDA oleh pejabat yang berwenang dengan ukuran-ukuran tersebut. Terkesan kuat tidak berbeda dengan pengujian dalam rangka pengujian secara materil terhadap peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga peradilan. Namun pengawasan represif oleh pejabat yang berwenang terhadap PERDA yang dibentuk berdasarkan pembagian kewenangan secara vertikal berdasarkan peraturan perundang-undangan, tidak hanya dibatasi pada rumusan dalam peraturan perundang-undangan yang ada, tetapi dapat berkembang dan

⁵⁶Ibid, hlm. 59.

diperluas atas dasar kebijakan pemerintah dalam pemberian otonomi, kebijakan pemerintah (pusat), daerah provinsi dan daerah lain sesuai dengan fungsi pemerintahan yang diletakan pada pemerintahan dan daerah. Karena itu, salah satu alasan dilakuakn pengawasan represif terhadap PERDA adalah dasar kepentingan umum yang dapat merupakan perwujudan peraturan (putusan) kebijaksanaan. Pengawasan represif terhadap PERDA pada dasarnya adalah pengujian dibidang administrasi yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang atas dasar atribusi UU yang disesuaikan dengan fungsi pemerintahan, sehingga peraturan perundangan yang lebih tinggi lainnya termasuk peraturan (putusan) kebijaksanaan dapat dijadikan acuan dalam pelaksanaan pengawasan.⁵⁷

3. Pengawasan Umum

Disamping pengawasan preventif dan represif yang diadakan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah oleh pejabat yang berwenang, didalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1976 kita dapatkan juga ketentuan-ketentuan tentang pengawasan umum atas jalannya Pemerintahan Daerah, yang diatur dalam Pasal 71.⁵⁸

Diadakannya pengawasan umum ini adalah sesuai dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 44 Tahun 1974, yang antara lain

⁵⁷Ibid, hlm. 60

⁵⁸Irawan Soejito, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, hlm. 76.

menentukan, bahwa setiap Departemen menyelenggarakan fungsi pengawasan atas pelaksanaan tugas pokoknya sesuai dengan kebijaksanaan umum yang ditetapkan oleh Presiden dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵⁹

Pengawasan umum yang dimaksud dalam konteks ini yaitu pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap Daerah yang berdasarkan peogram-program yang sudah direncanakan oleh Pemerintahan Pusat melalui rencana strategi nasional. Pengawasan umum dimaksudkan agar Pemerintah Pusat dapat memperoleh target secara nasional terhadap pencapaian program nasional melalui Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP).

Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, bahwa pengawasan umum dimaksudkan untuk mengukur tingkat pencapaian program nasional yang dilaksanakan melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

Wewenang dalam melaksanakan pengawasan umum meliputi :⁶⁰

- a. Meminta, menerima dan mengusahakan bahan-bahan atau keterangan-keterangan yang diperlukan dari pejabat-pejabat dilingkungan Departemen Dalam Negeri, baik di pusat maupun

⁵⁹ Ibid, hlm. 76.

⁶⁰Ibid, hlm. 79.

di daerah dan pejabat-pejabat Daerah yang bersangkutan dan atau dari pihak lain yang dipandang perlu.

- b. Melakukan atau menyuruh melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan ditempat-tempat pekerjaan.
- c. Menerima dan mempelajari pengaduan-pengaduan.
- d. Memanggil pejabat-pejabat dilingkungan Departemen Dalam Negeri, baik di pusat maupun di daerah untuk dan pejabat-pejabat yang bersangkutan di daerah untuk diminta keterangan-keterangan yang diperlukan dengan memperhatikan jenjang jabatan yang berlaku.
- e. Menyarankan langkah-langkah baik yang bersifat preventif, maupun yang bersifat represif terhadap segala bentuk pelanggaran kepada pejabat yang berwenang.

C. Fungsi Pengawasan

Pengawasan ini biasa dilakukan oleh seorang pimpinan/manajemen yang dapat membantu dalam melaksanakan efektifitas dari perencanaan tersebut. Untuk itu menurut Ernie dan Saefulah, fungsi pengawasan adalah :

- a. Mengevaluasi keberhasilan dan pencapaian tujuan serta target sesuai dengan indikator yang ditetapkan.

- b. Mengambil langkah klarifikasi dan koreksi atas penyimpangan yang mungkin ditemukan.
- c. Melakuakn berbagai alternatif solusi atas berbagai masalah yang terkait dengan pencapaian tujuan perusahaan

Sedangkan menurut Simbolon fungsi pengawasan adalah :

- a. Mempertebal rasa tanggung jawab terhadap pejabat ysng disertai tugas dan wewenang dalam melaksanakan pekerjaan.
- b. Mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan.
- c. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, penyelewengan, kelalaian, dan kelemahan agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan.

Fungsi pengawasan dalam manajemen yaitu upaya yang dilakukan berupa sistematis dalam menetapkan standar kinerja dan membuat berbagai tujuan yang direncanakan, kemudian mendesain system informasi umpan balik, dan membandingkan antara kinerja yang sudah dicapai dengan standar yang sebelumnya sudah ditetapkan. Selain itu menentukan apakah terdapat penyimpangan dan bagaimana tingkat signifikan tersebut dapat dilihat dari setiap penyimpangannya, kemudian mengambil tindakan yang diperuntukan untuk memastikan bahwa seluruh sumber daya yang terdapat didalam perusahaan dapat digunakan seefektif dan seefisien mungkin dalam tjuan pencapaian perusahaan.

Pengawasan efektif merupakan alat yang dapat membantu dengan baik dalam pelaksanaan fungsinya dengan cara mendukung tercapainya tujuan dengan hasil sesuai yang diinginkan, serta mencegah terjadinya hambatan-hambatan di dalam pelaksanaan kegiatan. Tercapainya efektifitas dari pelaksanaan pengawasan tersebut, maka perlu menetapkan prinsip-prinsip pengawasan yang efektif, seperti yang telah dikemukakan beberapa ahli. Menurut Ulbert Silalahi, prinsip-prinsip pengawasan adalah :

- a. Pengawasan harus berlangsung terus-menerus bersamaan dengan pelaksanaan kegiatan atau pekerjaan.
- b. Pengawasan harus menemukan, menilai, dan menganalisis data tentang pelaksanaan pekerja secara objektif.
- c. Pengawasan bukan semata-mata untuk mencari kesalahan tetapi juga mencari atau menemukan kelemahan dalam melaksanakan pekerjaan.
- d. Pengawasan harus member bimbingan dan mengarahkan untuk mempermudah pelaksanaan pekerjaan dalam pencapaian tujuan.
- e. Pengawasan tidak menghambat pelaksanaan pekerjaan tetapi harus menciptakan efisiensi.
- f. Pengawasan harus fleksibel.
- g. Pengawasan harus berorientasi pada rencana dan tujuan yang telah ditetapkan.

- h. Pengawasan dilakukan terutama pada tempat-tempat strategis atau kegiatan-kegiatan yang sangat menentukan atau *control by exeption*.
- i. Pengawasan harus membawa dan mempermudah melakukan tindakan perbaikan.