

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA TENTANG PENGAWASAN, DAN PERENCANAAN PEMBANGUNGAN

A. Konsep pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Sebenarnya pengertian pengawasan itu kalau kita melihat dari asal kata dasarnya "awas" maknanya mengajak agar seseorang atau beberapa orang dalam melakukan sesuatu kegiatan penuh dengan kehati-hatian, sehingga tidak terjadi kesalahan atau kekeliruan. Kemudian diberikan awalan "pe" atau sisipan "ng" dengan akhiran "an", maka terciptalah kata pengawasan di mana dalam perkembangannya dalam pemikiran manusia dengan merumuskan yang berbeda-beda antara pemikiran atau pemahaman manusia yang satu dengan pemahaman manusia yang lainnya.¹³ Pengertian pengawasan cukup beragam, di bawah ini adalah contoh keberagaman pengertian tersebut :

- a. Menurut Sondang P. Siagian pengawasan adalah proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.

¹³Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, PT Rafika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 175-176.

- b. Robert J. Mockler berpendapat bahwa pengawasan manajemen adalah suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi, umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan dipergunakan dengan cara efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan-tujuan perusahaan.¹⁴
- c. Pengawasan menurut Fahmi yang dikutip oleh Erlis Milta Rin Sondole dkk, bahwa pengawasan secara umum didefinisikan sebagai cara suatu organisasi mewujudkan kinerja yang efektif dan efisien, serta lebih jauh mendukung terwujudnya visi dan misi organisasi.¹⁵
- d. Mc. Farland memberikan definisi pengawasan (*control*) sebagai berikut. “*Control is the process by which an executive gets the performance of his subordinate to correspond as closely as possible to chosen plans, orders objective, or policies*”. (Pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, tujuan, kebijakan yang telah ditentukan).

¹⁴Zamani, *Manajemen*, IPWI, Jakarta, 1998, hlm. 132.

¹⁵ Erlis Milta Rin Sondole dkk, 2015, *Pengaruh Terhadap Kinerja Karyawan Pada PT. Pertamina (Persero) Unit Pemasaran VII Pertamina BBM Bitung*, Jurnal EMBA, Vo. 3, No. 3.

Jelasnya pengawasan harus berpedoman terhadap hal-hal berikut:¹⁶

- a. Rencana (*Planning*) yang telah ditentukan
- b. Perintah (*Orders*) terhadap pelaksanaan pekerjaan (*Performance*)
- c. Tujuan
- d. Kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya

Dari beberapa definisi diatas dapat disimpulkan, bahwa pengawasan adalah proses untuk menjaga agar kegiatan terarah menuju pencapaian tujuan seperti yang direncanakan dan bila ditemukan penyimpangan-penyimpangan diambil tindakan koreksi.

2. Macam-Macam Pengawasan

- a. Pengawasan dari dalam organisasi (*Internal Control*)

Pengawasan dari dalam, berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan yang dibentuk dalam organisasi itu sendiri. Aparat/ unit pengawasan ini bertindak atas nama pimpinan organisasi. Aparat/ unit pengawasan ini bertugas mengumpulkan segala data dan informasi yang diperlukan oleh organisasi. Data kemajuan dan kemunduran dalam pelaksanaan pekerjaan. Hasil pengawasan ini dapat pula digunakan dalam nilai kebijaksanaan pimpinan. Untuk itu kadang-kadang pimpinan perlu meninjau kembali kebijaksanaan/keputusan-keputusan yang telah dikeluarkan. Sebaliknya pimpinan dapat pula melakukan tindakan-tindakan perbaikan terhadap pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya *internal control*.

¹⁶ Maringan Masry Simbolon, *Dasar-Dasar Administrasi dan Management*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 61.

b. Pengawasan dari luar organisasi (*external control*)

Pengawasan eksternal (*external control*) berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan dari luar organisasi itu. Aparat / unit pengawasan dari luar organisasi itu adalah pengawasan yang bertindak atas nama atasan pimpinan organisasi itu, atau bertindak atas nama pimpinan organisasi itu karena permintaannya, misalnya pengawasan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara. Terhadap suatu departemen, aparat pengawasan ini bertindak atas nama pemerintah/ presiden melalui menteri keuangan. Sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, ialah pemeriksaan/pengawasan yang bertindak atas nama negara Republik Indonesia. Di samping aparat pengawasan yang dilakukan atas nama atasan dari pimpinan organisasi tersebut, dapat pula pimpinan organisasi minta bantuan pihak luar organisasinya. Permintaan bantuan pemeriksaan/ pengawasan dari pihak luar organisasi, misalnya perusahaan konsultan, akuntan swasta, dan sebagainya. Permintaan bantuan pemeriksaan/pengawasan dari pihak luar ini biasanya dilakukan pada suatu perusahaan dengan maksud-maksud tertentu, misalnya untuk mengetahui efisiensi kerjanya, untuk mengetahui jumlah keuntungan, untuk mengetahui jumlah pajak yang harus dibayar, dan sebagainya.¹⁷

3. Maksud dan Tujuan Pengawasan

¹⁷ Maringan Masry Simbolon, *Dasar-Dasar Administrasi dan Management*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 62.

Maksud dan tujuan pengawasan menurut Handyaningrat adalah:¹⁸

- a. Untuk Mencegah atau memperbaiki kesalahan, penyimpangan, ketidaksesuaian penyelenggaraan yang lain-lain yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan.
- b. Agar hasil pelaksanaan pekerjaan diperoleh secara berdaya guna dan berhasil guna sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

4. Temuan dalam Pengawasan

Pengawasan merupakan suatu pernyataan terhadap realitas yang teridentifikasi dari pada tindakan-tindakan yang dilakukan oleh manusia secara individual maupun secara berkelompok dalam sebuah lembaga atau organisasi, demikian pula bahwa pengawasan dapat dilakukan oleh individual maupun berkelompok hasil atau temuannya dalam pengawasan menjadi suatu tolak ukur untuk menilai keberhasilan pekerjaan yang dilakukan oleh individual atau sekelompok manusia tersebut, kebenaran temuan pengawasan merupakan satu-satunya kesadaran yang mampu mengintegrasikan antara hasil pekerjaan masa lalu dengan masa sekarang, kemudian melakukan suatu pola pemikiran dengan memprediksi kondisi yang akan datang dalam sebuah kelembagaan. Dengan argumentasi ini menciptakan pertanyaan, apakah yang dimaksud dengan temuan pengawasan? Yang dimaksud temuan pengawasan di sini adalah suatu hasil berdasarkan hakikat dan makna yang diperoleh karena adanya

¹⁸ Sopi, *Pengaruh Pengawasan dan Penilaian Prestasi Kerja terhadap Motivasi Pegawai Kantor Bea dan Cukai, Madya, Bandung, 2013, hlm. 17.*

pekerjaan atau kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau beberapa orang dalam sebuah kelembagaan.

Eksplansi yang berkaitan dengan temuan dalam sebuah pengawasan sesungguhnya mempunyai fungsi untuk memberikan suatu kejelasan secara tuntas dengan dapat dipercaya semua pihak terutama pihak yang melakukan pengawasan terhadap kegiatan yang telah atau sedang dilakukan oleh pihak yang diawasi, sehingga hasil pengawasan sebagai temuan senantiasa memberikan suatu keadilan dan mengemukakan sesungguhnya kebenaran. Oleh sebab itu dalam proses pelaksanaan pengawasan sehingga menemukan temuan yang jelas dan tepat serta berdasarkan fakta yang tidak diragukan kebenarannya.¹⁹ Ada beberapa Eksplansi yaitu :

- a. Eksplansi keharusan, artinya bahwa dengan adanya sesuatu temuan dalam pengawasan, tentunya terdapat keharusan bagi orang yang melakukan pengawasan untuk memberikan hasil temuannya secara jelas dan lugas kepada orang yang diawasi. Kemudian untuk untuk bagi yang diawasi memiliki juga suatu keharusan untuk menyempurnakan kekurangan-kekurangan atau kelemahan-kelemahan atas temuan bagi pengawas, sehingga aktivitas kelembagaan kedepan dapat berjalan sesuai dengan harapan sebelumnya. Esensi kata keharusan apabila kita renungkan secara mendalam bahwa tujuan pengawasan berhasil dengan memuaskan dan maksimal, kemungkinannya ada dua sikap yang

¹⁹ Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, PT Rafika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 179.

dilakukannya, pertama yaitu sikap dengan pemaksaan kepada seseorang yang melakukannya dan yang kedua yaitu pemberian kewenangan di mana implementasinya dituntut pertanggungjawaban sesuai realitas yang dihasilkannya.

- b. Eksplansi fungsional. Sebagaimana kita meklumi bahwa pengawas adalah salah satu jabatan fungsional yang membutuhkan keahlian khusus sehingga hasil pelaksanaan pengawasan tidak menciptakan keraguan bagi unit atau lembaga yang diawasi dalam pelaksanaan tugasnya .
- c. Eksplansi empiris. Temuan dalam pengawasan mutlak dapat sibuktikan secara empiris sesuai dengan kondisi senyatanya sehingga tidak menciptakan penafsiran yang ganda. Apabila pembuktian dalam temuan pengawasan bisa menciptakan penafsiran ganda sangat dapat memungkinkan terjadinya penyesatan baik bagi yang melaksanakan pengawasan itu sendiri, maupun yang melaksanakan kegiatan kelembagaan sebagai pihak yang diawasi senantiasa menciptakan keraguan, sehingga tidak berani menentukan sikap yang tegas.
- d. Eksplanasi formal yuridis. Secara keseluruhan bahwa aktivitas dalam kelembagaan telah direncanakan secara formal kemudian dibagi habis ke dalam unit kerja pada kelembagaan tertentu dengan diikat suatu ketentuan secara yuridis di mana dapat diperlakukan suatu pemaksaan apabila ada anggota yuridis di mana dapat diperlakukan suatu pemaksaan apabila ada anggota istilah eksplansi formal yuridis

terhadap temuan dalam tindakan pengawasan kepada pelaksanaan aktivitas kelembagaan.²⁰

Peroses Pengawasan Pemerintah

a. Pengawasan Preventif dan Refresif

Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah dilakukan secara preventif dan secara represif. Pengawasan preventif dilakukan sebelum suatu keputusan pemerintahan daerah mulai berlaku dan terhadap peraturan Daerah sebelum peraturan itu diundangkan pengawasan preventif tidak dilakukan terhadap semua keputusan atau peraturan mengenai hal-hal tertentu, yang menurut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah atau Undang-Undang baru dapat berlaku sesudah memperoleh pengesahan dari pejabat yang berwenang. Wujud dari pengawasan preventif ialah memberi pengesahan atau tidak pengesahan.²¹

Pengawasan secara represif dapat dilakukan pada setiap saat dan terhadap semua keputusan dan Peraturan Daerah. Wujud dari pengawasan represif ialah membatalkan atau menanggihkan berakunya suatu Peraturan Daerah. Menanggihkan merupakan suatu tindakan persiapan dari suatu pembatalan, akan tetapi yang demikian itu tidak berarti bahwa setiap pembatalan harus selalu didahului oleh suatu penanggihan, ataudengan perkataan lain, pembatalan dapat dilakukan

²⁰ Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, PT Rafika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 179-181.

²¹ Irwan Soejito, *Hubungan Pemerintah dan Pemerintah Daerah*, PT. Rineke Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 148-149.

tanpa adanya penangguhan lebih dahulu. Instansi yang berwenang menjalankan pengawasan adalah pejabat berwenang.²²

b. Pengawasan Aktif dan Pasif

Pengawasan dekat (aktif) dilakukan sebagai bentuk “Pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan “Hal ini berbeda dengan pengawasan jauh (pasif) yang dilakukan melalui, “ Penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggungjawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran”. Disisi lain, Pengawasan berdasarkan pemeriksaan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan, tidak kadaluarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya”. Sementara, hak berdasarkan kebenaran materil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang sederhana mungkin.”

5. Teknik Pengawasan kebijakan

Warga masyarakat pada saat ini bukan hanya kebijakan-kebijakan publik yang tidak lagi berorientasi kepentingan elite sementara (*top down policy*), tetapi juga publik saat ini menginginkan kontrol bersama pada kebijakan-kebijakan yang diformulasikan maupun yang diimplementasikan, khususnya dalam konteks otonomi daerah saat ini.

²² Ibid, hlm. 148-149.

Beberapa bentuk teknik pengawasan/kontrol atas kebijakan-kebijakan yang dapat digunakan secara praktis maupun teoris oleh para pengguna.

a. *Non-Coercive Form of Action*

Banyak cara yang digunakan untuk mengimplementasikan kebijakan, juga untuk memenuhi sasaran dan tujuan di dalamnya, menurut salah satu teori dalam kebijakan publik adalah dengan *non-coercive Form or action*, yaitu tanpa paksaan yang wajar. Dengan teknik ini berarti para aparatur kebijakan dalam menegakan regulasi tersebut tidak menggunakan sanksi yang resmi hukuman atau ganjaran.

b. Inspeksi

Inspeksi (pemeriksaan) adalah bentuk pengawasan lain yang dapat digunakan. Inspeksi secara sederhana dapat diartikan juga sebagai bentuk pengujian untuk menentukan apakah implementasi kebijakan telah sesuai dengan standar resmi yang telah ditentukan (sasaran dan tujuan kebijakan). Inspeksi/pemeriksaan dapat dilakukan secara terus menerus atau secara periodik. Inspeksi pemeriksaan atau bentuk yang paling sering digunakan dalam pelaksanaan peraturan perundangan.

c. Lisensi

Lisensi (pengesahan) atau disebut juga *enabling action*, yang melibatkan kekuasaan pemerintah untuk menunjuk pada bidang bisnis khusus/profesi untuk mengerjakan sesuatu yang tidak dilarang. Pengesahan merupakan bentuk yang secara luas digunakan pada

kegiatan yang dilakukan dengan bermacam-macam sebutan. Lisensi diperlukan untuk melibatkan banyak anggota masyarakat dalam mengerjakan sesuatu yang dapat dikerjakan oleh warga. Banyak bentuk lisensi diperlukan untuk kepentingan-kepentingan tertentu, seperti sertipikat yang digunakan untuk mengerjakan bidang-bidang yang berkaitan dengan perbaikan, perawatan serta pengembangan fasilitas umum.

d. Kontrak

Banyak program pemerintah khususnya negara maju, dilaksanakan melalui kontrak dengan perusahaan swasta. Pembangunan sarana jalan, penyediaan energi dan/atau program sewa lahan pemerintah merupakan contoh yang banyak dikenal. Kontrak kadang-kadang digunakan oleh pemerintah untuk mengendalikan ekonomi yang khusus, misalnya perusahaan-perusahaan yang menyulapi barang-barang atau jasa dan pemerintah harus tunduk pada peraturan-peraturan dasar seperti standar gaji, jam kerja, kondisi kerja.

e. Sanksi

Sanksi disini berarti “hukuman atau penghargaan “ yang dapat diterima oleh instansi/individu untuk memberi semangat atau mendorong dalam melaksanakan keputusan. Dalam beberapa kasus sanksi dianggap sebagai teknik pengawasan tetapi dalam kasus lain sanksi bahkan sering dianggap sebagai hukuman.²³

²³ Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, 2012, hlm. 180-184.

Adapun teknik pengawasan menurut sarwoto antara lain yaitu:

1. Pengawasan Langsung

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan oleh seorang manajer atau pimpinan pada saat kegiatan sedang dilaksanakan. Pengawasan dapat berbentuk seperti :

a. Inspeksi Langsung

Inspeksi langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara langsung oleh atasan terhadap bawahan pada saat kegiatan, dilakukan.

b. Observasi ditempat

Observasi ditempat adalah pengawasan yang dilakukan oleh atasan terhadap bawahan sebelum kegiatan dilakukan.

c. Laporan ditempat

Laporan ditempat adalah laporan yang disampaikan bawahan secara langsung pada saat atasan mengadakan inspeksi langsung kegiatan dilaksanakan.

2. Pengawasan tidak langsung

Pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang dilakukan dari jarak jauh melalui telepon yang disampaikan oleh bawahan yang berbentuk seperti :

a. Laporan tertulis

Laporan tertulis adalah laporan yang disampaikan oleh bawahan kepada atasan dalam bentuk laporan kegiatan yang dibukukan, dilaporkan secara berkala.

b. Laporan lisan

Laporan lisan adalah laporan yang disampaikan bawahan secara langsung kepada atasan mengenai kendala yang dihadapi pada saat melaksanakan kegiatan, baik berupa penyimpangan maupun sasaran-sasaran.

Langkah-langkah yang dilakukan dalam pengawasan adalah sebagai berikut :

- a. Teknik pengamatan dalam pengawasan, sebagaimana kita ketahui bahwa salah satu teknik melakukan pengawasan baik kepada para oknum yang melakukan kegiatan dalam berbagai kelembagaan maupun yang dilihat dari aspek pelaksanaan kegiatan adalah melakukan suatu pemantauan baik dilakukan secara langsung (*direct*) maupun dilakukan secara tidak langsung (*indirect*). Melalui laporan dari pimpinan unit yang diberikan tanggung jawab terhadap pelaksanaan kegiatan yang bersangkutan, teknik pemantauan dalam pengawasan ini semua lembaga membutuhkannya agar program yang kita rencanakan dapat diimplementasikan dengan baik. Kekeliruan atau kesalahan dalam melakukan pemantauan termasuk penggunaan tekniknya berarti pengawasan yang dilakukan tersebut hasilnya bukan memberikan

kebenaran tetapi kekeliruan yang mungkin berakibat negatif pada orang yang diawasi.

- b. Teknik pemeriksaan dalam pengawasan dengan melalui pemeriksaan dapat menentukan suatu tindakan dalam melaksanakan suatu kegiatan berjalan dengan baik atau mengalami hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya maupun dapat memberikan hasil yang maksimal atau gagal dalam menciptakan hasil yang diharapkan, teknik pemeriksaan dalam pengawasan harus dapat memberikan suatu informasi atau keterangan yang jelas dengan mengandung kebenaran disamping itu dapat pula memberikan keyakinan suatu pihak atas hasil pengawasan atas hasil yang telah dilakukan itu.
- c. Teknik penilaian dalam pengawasan. Teknik penilaian sebagai bagian dari pada pengawasan terhadap pelaksanaan suatu kegiatan tertentu harus dilakukan secara tepat, adil dan jujur dengan jiwa utamanya adalah kebenaran, karna penilaian yang salah sangat berakibat negatif baik unsur pelaksanaan kegiatan, maupun sebagai oknum pengawasan dan yang paling terpenting adalah kelembagaan atau organisasi yang bersangkutan baik dibidang pemerintah atau publik maupun dibidang swasta atau privat karna penilaian ini dapat saja dilakukan secara objektif, maupun secara subyektif yang relative menentukan adalah ketetapan teknik yang digunakan.
- d. Teknik wawancara dalam pengawasan. Salahsatu teknik pelaksanaan pengawasan adalah melalui wawancara baik yang terlibat langsung

pelaksanaan suatu kegiatan maupun orang-orang yang mengetahui tentang objek suatu pengawasan itu dilakukan, tujuan wawancara dalam pengawasan berbeda dengan wawancara yang dilakukan terhadap kegiatan lainnya.

- e. Teknik pengamatan dalam pengawasan. Tujuan pengamatan dalam pengawasan untuk membuktikan antara informasi atau data yang diperoleh dengan keadaan yang sesungguhnya baik yang berkaitan dengan barang atau benda, maupun berkaitan dengan jasa dari hasil kegiatan yang dilakukan oleh orang-orang yang terkait dalam sebuah kelembagaan.
- f. Teknik perhitungan dalam pengawasan. Dalam pelaksanaan pengawasan kita harus berhadapan dengan berbagai data dan fakta yang berupa angka-angka maupun penjelasan yang harus membutuhkan kemampuan untuk melakukan suatu perhitungan baik perhitungan secara kuantitatif, maupun dilakukan secara kualitatif dalam rangka menentukan ketepatan hasil pelaksanaan yang dilakukan oleh lembaga teknis atau dengan kata.²⁴

6. Mekanisme dan Prosedur Pengawasan

Mekanisme adalah pandangan interaksi bagian lainnya dalam suatu keseluruhan atau sistem secara tanpa sengaja menghasilkan kegiatan atau fungsi sesuai dengan tujuan. Kedua, mekanisme adalah teori bahwa semua gejala dijelaskan prinsip untuk mesin-mesin tanpa bantuan inteligensi

²⁴Ibid, hlm. 193-196.

suatu sebab atau prinsip kerja. Sedangkan Prosedur adalah urutan langkah-langkah (atau pelaksanaan-pelaksanaan pekerjaan), di mana pekerjaan tersebut dilakukan, berhubungan dengan apa yang dilakukan, bagaimana melakukannya, bilamana melakukannya, di mana melakukannya, dan siapa yang melakukannya. Mekanisme dan prosedur sebenarnya suatu bentuk ketentuan atau peraturan kelembagaan yang telah ditetapkan untuk dijadikan pedoman dalam rangka pelaksanaan suatu kegiatan atau pekerjaan yang terdapat dalam kelembagaan itu sendiri.²⁵ Sebagaimana kita sadari dan membenarkannya bahwa pengawasan merupakan rangkaian kegiatan yang harus dilakukan oleh seseorang yang diberikan tugas dan kewenangan untuk melakukan rangkaian kegiatan pengawasan tersebut. Hal ini yang kita maksud mekanisme pengawasan tersebut. Hal ini yang kita maksud mekanisme pengawasan. Disamping itu juga bahwa kita sadari pula bahwa dimana kegiatan dalam pengawasan terdiri atas berbagai rangkaian pekerjaan yang harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan rangkaian dalam sebuah kegiatan pengawasan. Kegiatan pengawasan, hal inilah yang kita artikan prosedur pengawasan.²⁶

7. Jenis-jenis pengawasan

- a. Pengawasan fungsional. Kelembagaan negara dengan aktivitas yang begitu rumit dan kompleks, maka sangat dibutuhkan jenis pengawasan yang bersifat fungsional dengan menggunakan tenaga kerja manusia yang memiliki pengetahuan khusus dan pekerjaan khusus di bidang

²⁵ Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, PT Rafika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 183.

²⁶ *Ibid*, hlm. 183.

pengawasan. Yang menjadi pemahaman terhadap pengawasan fungsional sebenarnya telah melekat kepada lembaga dimana secara fungsional memiliki tugas, pokok dan fungsi di bidang pengawasan.

- b. Pengawasan masyarakat. Penyelenggaraan pengawasan masyarakat ditunjukkan kepada pemerintah sebagai penyelenggaraan negara agar tidak terjadi penyalahgunaan sumber daya yang dimiliki pemerintah atas nama negara. Secara realitas bahwa yang paling banyak melakukan penyalahgunaan sumber daya negara adalah penguasa, terutama penyelenggaraan pemerintah, misalnya manipulasi pajak, keuangan dan sebagainya.
- c. Pengawasan administrasi. Tujuan pengawasan administrasi dalam kelembagaan publik agar pendataan dan pembagian atau pendistribusian suatu kegiatan atau pekerjaan dilakukan dengan berdasarkan keadilan dan sesuai dengan kemampuan masing-masing anggota kelembagaan. Oleh sebab itu, untuk menciptakan kondisi seperti ini, maka sangat dibutuhkan penerapan atau pelaksanaan pengawasan secara administrasi agar supaya kegiatan kelembagaan dapat berjalan sesuai harapan.
- d. Pengawasan teknis. Untuk dapat memberikan maksimalisasi hasil pekerjaan teknis sesuai dengan bidang pekerjaan teknis itu sendiri, sehingga dapat menciptakan hasil yang maksimal untuk memenuhi kesejahteraan anggota kelembagaan maupun anggota masyarakat.

- e. Pengawasan pimpinan. Setiap lembaga terdapat dua unsur posisi manusia didalamnya : pertama, unsur sebagai pemimpin dan kedua sebagai unsur yang dipimpin. Sebagai unsur yang dipimpin berfungsi untuk melaksanakan kegiatan atau pekerjaan yang diberikan oleh unsur pemimpin, sedangkan sebagai unsur pimpinan memiliki tugas untuk melakukan pengawasan kepada yang dipimpinnya agar pekerjaan yang dilaksanakan tersebut dapat berjalan dengan baik dan mencegah terjadinya kemungkinan pemborosan yang dapat berakibat merugikan anggota kelembagaan itu sendiri. Tanpa adanya pengawasan pimpinan yang dilakukan secara sungguh-sungguh dapat dikatakan para pelaksana kegiatan akan tidak dapat disiplin kerja.
- f. Pengawasan barang, pengawasan barang berarti suatu usaha yang dilakukan secara sadar untuk menjamin keamanan suatu barang agar memberikan manfaat kepada pelaksanaan tugas kelembagaan yang memiliki hak tentang barang tersebut. Pengawasan barang, pengawasan barang berarti suatu usaha yang dilakukan secara sadar untuk menjamin keamanan suatu barang agar memberikan manfaat kepada pelaksanaan tugas kelembagaan yang memiliki hak tentang barang tersebut.
- g. Pengawasan internal. Kelembagaan negara memiliki sub kelembagaan antara lain kelembagaan eksekutif, yudikatif, auditif dan sebagainya. Pengawasan yang dibentuk dalam kelembagaan itu sendiri untuk mengamankan dalam rangka memperlancar penyelenggaraan tugas, unit

kelembagaan inilah yang dimaksud disini pengawasan internal. Pengawasan internal harus dilaksanakan dengan baik agar tujuan yang diharapkan oleh seluruh manusia dalam kelembagaan dapat terwujud dengan sebaik-baiknya dan untuk menunjang kesejahteraan seluruh anggota kelembagaan yang bersangkutan.

- h. Pengawasan eksternal. Pengawasan eksternal yaitu pengawasan yang dilakukan secara legalitas oleh lembaga pengawasan yang diluar sub kelembagaan tertentu, misalnya negara indonesia lembaga yang dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan keuangan negara adalah Badan Pengawasan Keuangan (BPK).²⁷

8. Kebijakan dalam pengawasan

Dalam pelaksanaan berbagai aktivitas kelembagaan harus berdasarkan kepada ketentuan yang berlaku, ketentuan inilah yang dimaksudkan di sini kebijakan. Oleh sebab itu pengawasan berperan untuk menuntun kepada seseorang yang melakukan kegiatan tersebut senantiasa tidak terjadinya penyimpangan dari pada ketentuan. Kebijakan pengawasan yang memiliki kualitas yang tinggi karena proses penetapannya dilakukan berbagai tenaga ahli yang memiliki kompetensi di bidang masing-masing akan sangat menentukan kualitas kebijakan yang hendak ditetapkan tersebut. Seseorang yang melakukan tugas atau fungsi di bidang pengawasan tidak akan eksis tanpa ditunjang oleh kebijakan

²⁷ Ibid, hlm. 186-189.

yang jelas dan tepat untuk mengatur tentang pelaksanaan suatu kegiatan kelembagaan, oleh karena itu para pakar pengawasan maupun para pengawas profesional yang melakukan tugas masing-masing perlu melakukan pendekatan kepada religionisme (pendekatan keyakinan agama) sehingga pernyataan yang dikeluarkan senantiasa menunjukkan adanya kebenaran yang dapat menerangi perjalanan pelaksanaan kegiatan kelembagaan selanjutnya, sehingga pertumbuhan yang dialami adalah pertumbuhan dalam kebenaran.²⁸

B. Perencanaan Pembangunan Daerah

1. Pengertian Perencanaan

Perencanaan didefinisikan secara berbeda-beda. Dalam pengertian yang paling sederhana, perencanaan sebenarnya, adalah suatu cara “rasional” untuk mempersiapkan masa depan. Di sisi lain perencanaan pada dasarnya adalah proses menentukan apa yang ingin dicapai di masa yang akan datang serta menetapkan tahapan-tahapan yang dibutuhkan untuk mencapainya.²⁹

Perencanaan didasari oleh pilihan rasional dan melibatkan penilaian tentang kemungkinan. Proses perencanaan menerjemahkan asesmen ke dalam pernyataan tujuan yang menggambarkan hasil yang diinginkan termasuk identifikasi sistem penting atau unit perhatian, strategi, tugas, kerangka waktu, dan biaya yang diperlukan. Perencanaan

²⁸ Ibid, hlm. 189-190.

²⁹ Hanif Nurcholis, Drajat Tti Kartono, Siti Aisyah, *Pembangunan Masyarakat Desa dan Kota*, Penerbit Universitas Terbuka, Tangerang Selatan, 2018, hlm. 2.

juga dapat dimaknai sebagai aktivitas yang dirancang untuk meningkatkan kapasitas lingkungan untuk merespon kebutuhan-kebutuhan masyarakat dan masalah-masalah dalam keberfungsian sosial. Perencanaan merupakan sebagai dari aktivitas yang penting dalam proses penyelesaian masalah.³⁰

Sementara itu menurut pariatan Westra. Dalam bukunya Ensklopedia administrasi, perencanaan adalah :

Aktivitas pokok dalam manajemen yang menggambarkan hal-hal yang akan dikerjakan dan cara mengerjakannya dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan. Perkerjaan perencanaan ini merupakan salah satu fungsi manajer, disamping fungsi-fungsi pokok lainnya, yaitu penggerakan dan pengontrolan.³¹

Sebagaimana dikemukakan oleh Soul M. Ketz, dalam bukunya A. Sistem Approach to Development Administration, yang dikutip Bintaro Tjokroamidjojo, bahwa perencanaan merupakan suatu hal yang sangat penting, yaitu :

1. Dengan adanya perencanaan diharapkan terdapatnya suatu pengarahan kegiatan, adanya pedoman bagi pelaksanaan bagi kegiatan-kegiatan yang ditujukan kepada pencapaian tujuan pembangunan.
2. Dengan perencanaan maka dilakukan suatu perkiraan terhadap hal-hal dalam pelaksanaan yang akan dilalui. Perkiraan dilakukan mengenai

³⁰ Ibid, hlm.3.

³¹ Westra, *Ensklopedia Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 1982, hlm. 26.

potensi-potensi dan prospek-prospek perkembangan tetapi juga mengenai hambatan-hambatan dan resiko-resiko yang mungkin dihadapi. Perencanaan mengusahakan supaya ketidakpastian dapat dibatasi sedikit mungkin.

3. Perencanaan memberikan kesempatan untuk memilih berbagai alternatif tentang cara yang terbaik (the best alternative) atau kesempatan untuk memiliki kombinasi cara yang terbaik (the best combination)
4. Dengan perencanaan dilakukan penyusunan skala prioritas, memilih urutanurutan dari segi pentingnya suatu tujuan, sasaran maupun kegiatan usahanya.
5. Dengan adanya rencana maka akan ada suatu alat pengukur atau standar untuk mengadakan pengawasan/kontrol.³²

2. Pengertian pembangunan daerah

Pembangunan Daerah pada hakekatnya adalah upaya terencana untuk meningkatkan kapasitas pemerintahan daerah sehingga tercipta suatu kemampuan yang andal dan profesional dalam :

1. Memberikan pelayanan kepada masyarakat.
2. Mengelola sumber daya ekonomi daerah. Pembangunan daerah juga merupakan upaya untuk memberdayakan masyarakat di seluruh daerah sehingga tercipta suatu lingkungan yang memungkinkan masyarakat untuk menikmati kualitas kehidupan yang lebih baik,

³² Tjokroamidjojo, *Perencanaan Pembangunan*, Haji Masagung, Jakarta, 1987. Hlm. 17.

maju, dan tenteram, serta memperluas pilihan yang dapat dilakukan masyarakat bagi peningkatan harkat, martabat, dan harga diri. Perencanaan Pembangunan Daerah adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat melalui serangkaian pilihan-pilihan.

3. Menentukan : Menemukan (mengungkapkan dan meyakinkan).
4. Tindakan : Spesifik dan berkaitan dengan persoalan pelaksanaan
5. Dikaitkan dengan tindakan pilihan-pilihan Munculnya gagasan tentang perencanaan pembangunan daerah berawal dari pandangan yang menganggap bahwa perencanaan pembangunan nasional tidak cukup efektif memahami kebutuhan warga Negara yang berdomisili di dalam suatu wilayah administratif dalam rangka pembangunan daerah. Menurut pandangan ini, pembangunan daerah hanya bersifat pembangunan (oleh pemerintah pusat) di daerah sehingga masyarakat daerah tidak mampu mengakses pada proses pengambilan keputusan publik untuk menentukan nasib sendiri dan munculnya kebijakan pemerintah memberikan kewenangan lebih luas kepada penyelenggara pemerintah daerah dalam rangka penerapan kebijakan desentralisasi.³³

3. Pengertian perencanaan pembangunan daerah

³³Yani Ahmad, *Hubungan Keuangan Daerah antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm. 254.

Perencanaan pembangunan merupakan suatu tahapan awal dalam proses pembangunan. Sebagai tahapan awal, perencanaan pembangunan akan menjadi bahan pedoman atau acuan dasar bagi pelaksanaan pembangunan (*action plan*). Oleh karena itu, perencanaan pembangunan hendaknya bersifat *implementatif* (dapat dilaksanakan) dan *aplikatif* (dapat diterapkan). Dalam hubungannya dengan suatu daerah sebagai wilayah pembangunan dimana terbentuk konsep perencanaan pembangunan daerah, dapat dinyatakan bahwa perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah perkembangan yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah, dan lingkungannya dalam wilayah atau daerah tertentu, dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumber yang ada, dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap, tetapi tetap berpegang pada azas prioritas.³⁴

Munculnya gagasan tentang perencanaan pembangunan daerah berawal dari pandangan yang menganggap bahwa perencanaan pembangunan nasional tidak cukup efektif memahami kebutuhan warga negara yang berdomisili dalam suatu wilayah administratif dalam rangka pembangunan daerah. Menurut pandangan ini, pembangunan daerah hanya bersifat pembangunan (“oleh pemerintah pusat”) di daerah sehingga masyarakat di daerah tidak mampu mengakses pada proses pengambilan keputusan publik untuk menentukan nasib sendiri, dan munculnya

³⁴ Riyadi dan Dedy Supriyadi Bratakusuma, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 7.

kebijakan pemerintah nasional yang memberikan kewenangan lebih luas kepada penyelenggara pemerintahan daerah dalam rangka penerapan kebijakan desentralisasi.³⁵

Secara umum perencanaan pembangunan daerah didefinisikan sebagai proses dan mekanisme untuk merumuskan rencana jangka panjang, menengah, dan pendek di daerah yang dikaitkan pada kondisi, aspirasi, dan potensi daerah dengan melibatkan peran serta masyarakat dalam rangka menunjang pembangunan nasional.³⁶

Sedangkan secara praktis perencanaan pembangunan daerah didefinisikan sebagai suatu usaha yang sistematis dari pelbagai pelaku (actor), baik umum (public) atau pemerintah, swasta maupun kelompok masyarakat lain pada tingkatan yang berbeda untuk menghadapi saling ketergantungan dan keterkaitan aspek-aspek fisik, social-ekonomi, dan aspek-aspek lingkungan lainnya dengan cara secara terus-menerus menganalisis kondisi dan pelaksanaan pembangunan daerah; merumuskan tujuan-tujuan dan kebijakan-kebijakan pembangunan daerah, menyusun konsep strategi-strategi bagi pemecahan masalah (solusi), melaksanakannya dengan menggunakan sumber-sumber daya yang tersedia, dan sehingga peluang-peluang baru untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah dapat ditangkap secara berkelanjutan.³⁷

³⁵ Randy R. Wihatnolo dan Riant Nugroho, *Manajemen Pembangunan Indonesia*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta, 2006, hlm. 64.

³⁶ Ibid, hlm. 65.

³⁷ Ibid, hlm. 66.

Argumen tentang pentingnya pembangunan daerah dan perencanaan pembangunan daerah adalah lebih berdasarkan kepada alasan politik, bukan murni alasan ekonomi. Dalam dimensi alasan politik, perencanaan pembangunan daerah dapat dilihat sebagai wahana untuk menciptakan hubungan yang lebih baik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan. Sementara dalam dimensi alasan ekonomi, perencanaan pembangunan dapat dilihat sebagai wahana mencapai sasaran pengentasan kemiskinan dan sasaran pembangunan sosial secara lebih nyata di daerah-daerah.³⁸

Melakukan Perencanaan Pembangunan Daerah berbeda dengan melakukan perencanaan proyek atau perencanaan-perencanaan kegiatan yang bersifat lebih spesifik dan mikro. Proses perencanaan pembangunan daerah jauh lebih kompleks dan rumit, karena menyangkut perencanaan pembangunan bagi suatu wilayah dengan berbagai komunitas, lingkungan, dan kondisi sosial yang ada didalamnya. Apalagi bila mencakup wilayah pembangunan yang luas, kultur sosialnya amat heterogen, dengan tingkat kepentingan yang berbeda. Dengan demikian, dapat diartikan bahwa Perencanaan Pembangunan Daerah merupakan suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur didalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber-sumber daya yang ada

³⁸ Ibid, hlm. 66.

dalam rangka meningkatkan keajahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu.³⁹

4. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah

Menurut Davidov dan Reiner yang dikutip dari Ateng Syafrudin, Perencanaan dapat berarti: “Suatu proses untuk menetapkan tindakan yang selayaknya. Dengan demikian pilihan-pilihan yang tersediakan membentuk suatu proses perencanaan yang terdiri atas tiga macam peringkat: pertama, memilih tujuan dan syarat-syarat, kedua, mengenai seperangkat alternatif yang bersifat konsisten dengan ketentuan-ketentuan umum tersebut serta memilih suatu alternatif yang dikehendaki, ketiga, mengarahkan 31 tindakan-tindakan yang menuju kepada pencapaian tujuan-tujuan yang telah ditentukan”. Dalam arti sempit perencanaan merupakan kegiatan persiapan dalam perumusan kebijaksanaan; sedang dalam arti yang luas perencanaan itu mencakup perumusan kebijaksanaan, penetapan kebijaksanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan tersebut. Pemikiran demikian timbul dari adanya bermacam teori perencanaan.⁴⁰

Badan perencanaan adalah sebuah organisasi yang terpisah, dengan kantor dan badan stafnya sendiri. Tanggung jawab secara kemitraan untuk badan tersebut berbeda-beda disetiap negara. Sering badan tersebut bekerja di bawah Kementerian Keuangan. Ini bukan pemecahan terbaik, karena pandangan pejabat-pejabat keuangan dan pejabat-pejabat perencanaan

³⁹ Riyadi dan Dedy Supriyadi Bratakusuma, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 8.

⁴⁰ Ateng Syafrudin, *Perencanaan Adimistrasi Pembangunan Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 1993, hlm. 5

tidak sama. Seorang pejabat perencanaan harus lebih tertarik dengan pembuatan kebijaksanaan-kebijaksanaan dan menetapkan tujuantujuan baru.⁴¹

Tetapi Badan Perencana harus bekerja sama dengan Kementerian Keuangan untuk memepersiapkan anggaran modal tahunan. Mereka bisa saja mudah saling bertabrakan satu sama lain kecuali tanggung jawab mereka telah diberi batas dengan jelas, dan peralatan untuk koordinasi tetap jalan dengan lancar.⁴²

Hubungan kekuasaan (*gezagsver houding*) antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah juga merupakan hubungan dan pembagian tugas negara kepada penyelenggara negara pada tingkat pusat secara nasional dan daerah secara regional dan lokal. Pembagian tugas kewajiban dan kewenangan serta tanggung jawab secara vertikal menurut Undang-Undang Dasar 1945 ditetapkan berdasarkan:

- a. Pelimpahan tugas kewajiban dan kewenangan (dekosentrasi)
- b. Penyerahan tugas kewajiban, kewenangan dan tanggung jawab tertentu (desentralisasi)
- c. Pengikutsertaan Pemerintah daerah untuk melaksanakan asas dekonsentrasi atas tanggung jawab pemerintah pusat.⁴³

⁴¹ W. Arthur Lewis, *Perencanaan Pembangunan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm. 316.

⁴² *Ibid*, hlm. 340.

⁴³ Victor M. Simorang, *Hukum Adimistrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993, hlm. 95.