

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, ADMINISTASI PUBLIK, ASAS PEMERINTAH UMUM YANG BAIK, PEMERINTAHAN DAERAH, DAN DPRD

A. Tinjauan Pustaka Tentang Demokrasi

Demokrasi pada hakekatnya merupakan pemerintahan rakyat (dari kata *deemos*=rakyat dan *cratia*=pemerintah). Secara substantif acuannya adalah prinsip kedaulatan rakyat. Rakyatlah yang berdaulat, bukan penguasa. Demokrasi lahir di era Yunani kuno sekitar abad kelima sebelum masehi, saat itu *polis* (Negara-kota) Atena yang mempraktekkannya dengan penduduk hanya sekitar 20-40 ribuan jiwa. Karena jumlah penduduknya yang *relative* kecil memungkinkan diterapkannya demokrasi langsung (*direct democracy*) Wujudnya adalah sidang rakyat (*ecclesia*) berkala dimana warga polis dapat terlihat langsung dan terbuka sebagai partisipan. Ketika itu Atena ingin mewujudkan demokrasi sesuai makna idealnya, rakyatlah yang memerintah dirinya sendiri, membuat peraturan sendiri, dan mengelola keperluan hidup bersama secara sendiri, termasuk memilih pemimpin tanpa diwakili sekelompok orang yang mengklaim diri sebagai wakil rakyat.²⁶

Dalam perkembangannya, negara tidak hanya berupa negara kota seperti Yunani kuno. Banyak muncul negara yang jauh lebih besar dari negara Yunani kuno, dengan warga negara yang jauh lebih banyak yang menuntut berpartisipasi dalam pengelolaan kehidupan politik. Pengelolaan partisipasi

²⁶ Abdul Kadir Patta, Masalah dan Prospek Demokrasi, *Jurnal Academica Fisip UNTAD*, Vol 1, No 1, 2009, hlm. 36.

politik warga negara memerlukan prosedur. Demokrasi kemudian memerlukan adanya ciri prosedural, yaitu Partai politik. Ciri prosedural lainnya dari demokrasi adalah kedaulatan ada di tangan mayoritas. Proses dari pengelolaan kehidupan politik, dan warganegara yang berpartisipasi harus tunduk kepada hukum juga merupakan ciri dari demokrasi.²⁷

Lyphard berpendapat bahwa sebuah negara dapat dikatakan demokrasi paling tidak memenuhi beberapa unsur, yaitu :²⁸

1. Adanya suatu kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
2. Adanya kebebasan menyatakan pendapat;
3. Adanya hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
4. adanya kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintah atau negara;
5. Adanya hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
6. Adanya pemilihan yang bebas dan jujur;
7. Terdapat berbagai sumber informasi; dan
8. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah harus bertanggung jawab kepada keinginan rakyat.

Mengenai demokrasi, Anders Uhlin mengemukakan adanya dua pendekatan berbeda terhadap konsep demokrasi, yaitu: sebagai tujuan dan sebagai label bagi sistem politik yang ada. Teori normatif berkenaan dengan

²⁷ Metera, I., and Gede Made, *Op.cit*, 2011, hlm. 47.

²⁸ Kartiko Galuh, *Sistem Pemilu dalam Perspektif Demokrasi di Indonesia, Konstitusi Jurnal*, Vol. II Nomor 1, 2009, hlm. 37-51.

demokrasi sebagai tujuan, menjelaskan cara (resep) tentang bagaimana demokrasi seharusnya, sedangkan teori empiris menjelaskan demokrasi terkait dengan sistem politik yang ada (deskripsi tentang apa demokrasi itu sekarang).²⁹

Secara normatif demokrasi bertujuan untuk memberi ruang kontrol rakyat terhadap urusan-urusan publik atas dasar kesetaraan politik dan solidaritas antara warga negara yang mensyaratkan seperangkat prinsip umum tentang hak dan kemampuan bagi semua orang untuk berpartisipasi, otorisasi, representasi dan bertanggungjawab secara transparan.³⁰

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan dapat menyimpulkan bahwa demokrasi adalah pemerintahan di tangan rakyat yang mengandung tiga hal yaitu pemerintahan dari rakyat, pemerintahan oleh rakyat, dan pemerintahan untuk rakyat yang penuh tanggung jawab.³¹

Demokrasi yang dianut di Indonesia, yaitu demokrasi berdasarkan Pancasila, masih dalam taraf perkembangan dan mengenai sifat-sifat dan ciri-cirinya terdapat berbagai tafsiran serta pandangan. Tetapi tidak dapat disangkal ialah bahwa beberapa pokok dari demokrasi konstitusional cukup jelas tersirat di dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang belum diamandemen.³²

²⁹ R. Suhud, *Oposisi Berserak: Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia*, Mizan. Bandung, 1998, hlm. 33.

³⁰ Solihah Ratnia dan Siti Witianti, Permasalahan dan Upaya Mewujudkan Pemilu Demokratis di Indonesia Pasca Reformasi, *Jurnal Bawaslu*, Vol 3, No 1, 2017, hlm.12.

³¹ Iswanto, *Hukum Tata Negara Indonesia: Sketsa Asas dan Kelembagaan Negara Berdasar UUD NRI tahun 1945*, Muhammasiyah University Press, Surakarta, 2017, hlm. 31.

³² Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 106

Dipandang dari sudut perkembangan demokrasi sejarah Indonesia dapat di bagi dalam empat masa, yaitu :³³

1. Masa Republik Indonesia I (1945-1959), yaitu masa demokrasi (Konstitusional) yang menonjolkan peranan parlemen serta partai-partai dan yang karena itu dapat dinamakan demokrasi parlementer;
2. Masa Republik Indonesia II (1959-1965), yaitu masa demokrasi terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusional yang secara formal merupakan landasannya, yang menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat;
3. Masa Republik Indonesia III (1965-1998), yaitu masa demokrasi Pancasila yang merupakan demokrasi konstitusional yang menonjolkan system presidential; dan
4. Masa Republik Indonesia IV (1998-sekarang), yaitu masa reformasi yang menginginkan tegaknya demokrasi di Indonesia sebagai korelasi terhadap praktik-praktik politik yang terjadi pada masa Republik Indonesia III.

Konsep Demokrasi di Indonesia menggunakan demokrasi konstitusi. Menurut teori Riley, demokrasi konstitusional adalah negara demokrasi yang menganut bahwa kedaulatan rakyat harus dijalankan dalam bingkai konstitusi.³⁴ Indonesia juga menerapkan demokrasi perwakilan (*representative democracy*) dimana pelaksana aktifitas pemerintahan adalah orang-orang yang dipilih dalam satu sistem pemilihan umum. Sejarah menunjukkan, sebelum terjadiinya reformasi di indonesia, Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto

³³ *Ibid*, hlm. 27.

³⁴ Hamdan Zoelfa, *Mengawal Konstitusionalisme*, Konstitusi Pers, Jakarta, 2016, hlm. 39.

pernah menerapkan demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, dan demokrasi pancasila dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia.

Secara umum penafsiran Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dipengaruhi oleh perbedaan latar belakang sosial dan pandangan politik dari penafsir, sehingga memungkinkan terjadinya perbedaan atau divergensi penafsiran yang luas. Tetapi secara spesifik dalam perkembangan teori hukum masalah penafsiran ini bukan saja disebabkan oleh sekedar latar belakang sosial dan pandangan politik penafsir yang juga sangat penting, melainkan juga oleh perspektif yang digunakan dalam menafsirkan suatu Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.³⁵

Kemerdekaan atau kebebasan adalah gagasan utama dalam demokrasi. Dalam konteks yuridis Hans Kelsen menjelaskan konsep kebebasan tersebut sebagai berikut :³⁶

“Politically free is he who is subject to a legal order in the creation of which he participates. An individual is free if what he “ought to” do according to the social order coincides with what he “wills to” do. Democracy means that the “will” which is represented in the legal order of the state is identical with the wills of the subject.”

Suatu konstitusi yang mengungkapkan kehendak kemerdekaan suatu bangsa selalu mengandung gagasan mengenai kebebasan warga negara. Konstitusi seperti ini bukan hanya mengandung aturan mengenai kekuasaan pemerintahan semata, tetapi mengandung kehendak untuk melindungi warga negara dari segala bentuk kesewenang-wenangan (*all arbitrary coercion*).

³⁵ Azhari Aidul Fitriadi, *Tafsir Konstitusi: Pergulatan Mewujudkan Demokrasi Di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 15-16.

³⁶ *Ibid*, hlm. 14.

Dengan gagasan sentral mengenai kebebasan itu, maka penafsiran makna demokrasi dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 pada dasarnya merupakan penafsiran atas gagasan kebebasan atau kemerdekaan yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Penafsiran tersebut merupakan pemaksaan atas derajat kebebasan yang bergerak diantara pembatasan kekuasaan negara dan kebebasan warga negara.

B. Tinjauan Pustaka Mengenai Administrasi Publik

1. Pengertian Administrasi

Admintrasi dalam kehidupan sehari-sehari ataupun dalam dunia kerja ,anda pasti sudah tidak asing dengan istilah admintrasi .Kata ini sering dijumpai dan digunakan dalam kehidupan sehari-sehari . Namun tidak semua mengetahui apa sebenarnya yang dimaksud dengan admintrasi itu sendiri.

Sondang P Siagian, menyatakan bahwa :³⁷

“Admintrasi dapat didefinisikan sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.”

Irra Chrisyanti Dewi, menyatakan bahwa :³⁸

“Admintrasi memiliki pengertian dalam arti yaitu sebagai pekerjaan tulis menulis atau ketatausahaan atau kesekretarian

³⁷ Sondang P Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2012, hlm. 13.

³⁸ Irra Chrisyanti Dewi, *Pengantar Ilmu Administrasi*, PT Prestasi, Jakarta, 2011, hlm. 13.

yaitu meliputi kegiatan menerima, mencatat, menghimpun, mengolah, mengadakan, mengirim, dan menyimpan.”

Administrasi adalah usaha dan kegiatan yang berkenaan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan untuk mencapai tujuan. Administrasi dalam arti sempit adalah kegiatan yang meliputi catat-mencatat, surat menyurat, pembukuan ringan, ketik mengetik, agenda, dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan. Administrasi dalam arti luas adalah seluruh proses kerjasama antara dua orang atau lebih dalam mencapai tujuan tertentu secara berdaya guna dan berhasil guna.

The Liang Gie, menyatakan bahwa :³⁹

“Administrasi memiliki pengertian dalam arti luas, yaitu administrasi merupakan proses kerjasama beberapa individu dengan cara yang efisien dalam mencapai tujuan sebelumnya.”

Hal tersebut menyelesaikan bahwa serangkaian kegiatan yang memerlukan proses kerja sama dan bukan merupakan hal yang baru karena dia telah timbul bersama-sama dengan timbulnya pembedahan manusia.

Masih dari sumber yang sama, definisi administrasi menurut Luther Gullick yaitu :⁴⁰

“Administration has to do with getting things done, with the accomplishment of definite objectives.”

³⁹ The Liang Gie, *Administrasi Perkantoran Modern*, Liberty, Yogyakarta, 2011, hlm. 9.

⁴⁰ *Ibid.*

Jadi menurut Gullick, administrasi berkenaan dengan penyelesaian haal apa yang hendak dikerjakan, dengan tercapainya tujuan-tujuan yang hendak ditetapkan.

Hadari. Nawawi, menyatakan bahwa :⁴¹

“Kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan.”

Selain itu ada juga beberapa ciri-ciri administrasi, yaitu sebagai berikut :

- a. Adanya kelompok manusia yang terdiri atas 2 (dua) orang atau lebih;
- b. Adanya kerjasama;
- c. Adanya proses usaha;
- d. Adanya bimbingan, kepemimpinan, dan pengawasan; dan
- e. Adanya tujuan.

2. Pengertian Administrasi Publik

Pfiffner dan Presthus, memberikan penjelasan mengenai administrasi negara sebagai berikut: :⁴²

- a. Administrasi Negara meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik;
- b. Administrasi Negara dapat didefinisikan sebagai koordinasi usahausaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan

⁴¹ Hadari. Nawawi, *Evaluasi Dan Manajemen Kinerja Di Lingkungan Perusahaan Dan Industri*, Gadjah Mada Univercity Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 1.

⁴² Pfiffner dan Presthus, *Public Administration*, The Ronald Press, New York, 2003, hlm. 31.

kebijaksanaan pemerintahan. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah; dan

- c. Secara ringkas, Administrasi Negara adalah suatu proses yang bersangkutan dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap jumlah orang.

Yeremias T Keban, menyatakan bahwa :⁴³

“Administrasi Publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam publik.”

Pasolong Harbani, menyatakan bahwa :⁴⁴

“Administrasi Publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial.”

Administrasi publik berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik.

Pasolong, menyatakan bahwa :⁴⁵

⁴³ Yeremias T Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*, Gava Media, Yogyakarta, 2004, hlm. 3.

⁴⁴ Pasolong Harbani, *Kepemimpinan Birokrasi*, CV. Alfabeta, Bandung, 2008, hlm. 8.

⁴⁵ *Ibid.*

“Administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.”

Kesimpulan yang dapat ditarik dari beberapa pengertian tentang administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintah untuk mencapai tujuan pemerintah secara efektif dan efisien guna memenuhi kebutuhan publik.

3. Ruang Lingkup Administrasi Publik

Administrasi publik memiliki ruang lingkup yang secara implisit berhubungan dengan tata pemerintahan, seperti yang diungkapkan oleh Syafi'i bahwa ruang lingkup administrasi publik meliputi sebagai berikut⁴⁶:

“Dibidang hubungan, peristiwa dan gejala pemerintahan yang banyak ditulis pakar pemerintahan meliputi administrasi pemerintahan pusat; administrasi pemerintahan daerah; administrasi pemerintahan kecamatan; administrasi pemerintahan kelurahan; administrasi pemerintahan desa; administrasi pemerintahan kota madya; administrasi pemerintahan kota; administrasi pemerintahan; *administrative departemen; administrative no-departemen.*”

Di bidang kekuasaan yang banyak ditulis oleh pakar ilmu politik luar negeri; administrasi politik dalam negeri; administrasi partai politik, posisi masyarakat LSM, administrasi kebijakan pemerintahan, *policy, wisdom*, kondisi, peran pemerintah.

⁴⁶ Samidjo, *Pengantar Hukum Indonesia*, Armico, Bandung, 1985, hlm. 49.

Cakupan atau ruang lingkup administrasi publik sangat kompleks tergantung dari perkembangan kebutuhan yang dihadapi masyarakat. Menurut Pasolong mengemukakan ada delapan ruang lingkup administrasi publik yaitu :⁴⁷

“Kebijakan publik, birokrasi publik, manajemen publik, kepemimpinan, pelayanan publik, administrasi kepegawaian negara, kinerja dan etika administrasi publik.”

Sedangkan menurut pendapat Henry sebagaimana dikutip oleh Pasolong menyebutkan ruang lingkup administrasi publik terdiri dari :⁴⁸

- a. Organisasi publik, pada prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi dan perilaku birokrasi;
- b. Manajemen publik, yaitu berkenaan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik, dan manajemen sumber daya manusia; dan
- c. Implementasi yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintahan, dan etika birokrasi.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa ruang lingkup administrasi publik meliputi organisasi publik, kebijakan publik, birokrasi publik, manajemen publik, kepemimpinan, pelayanan publik, administrasi kepegawaian negara, kinerja, dan etika administrasi publik, ruang lingkup

⁴⁷ Pasolong, *Op Cit*, hlm. 19.

⁴⁸ *Ibid.*

administrasi publik di bidang hubungan, peristiwa dan gejala pemerintahan, dan ruang lingkup administrasi publik di bidang kekuasaan.

4. Paradigma Administasi Publik

Perkembangan peradaban, pemikiran dan dinamika masyarakat berdampak pada perkembangan ilmu pengetahuan termasuk ilmu administrasi public.

Denhardt membagi perkembangan ilmu administrasi Publik pada tiga paradigme besar, yaitu :

- a. Paradigma Administrasi Publik Klasik (*Old public Administration*)
1887-1987

Konsep *Old Public Administration* dalam perkembangannya menurut Sabaruddin memunculkan konsep-konsep baru yaitu :⁴⁹

- 1) Model rasional pandangan Herbert A Simon yang mengungkapkan bahwa preferensi individu dan kelompok seringkali berpengaruh pada berbagai urusan manusia. Organisasi pada dasarnya tidak berkenaan dengan standar tunggal efisiensi, tetapi juga dengan standar lainnya, konsep utama yang ditampilkan Simon adalah Rasionalitas;
- 2) *Public choice* (pilihan public), pandangan ini didasarkan pada tiga asumsi kunci yaitu :
 - a) Teori ini memusatkan perhatian pada individu dengan asumsi bahwa pengambil keputusan perorangan adalah rasional,

⁴⁹ Sabaruddin, Menejemen Kolaborasi Dalam Pelayanan Publik, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2015, hlm. 16.

mementingkan diri sendiri dan berusaha memanfaatkan orang lain;

- b) Teori ini memusatkan perhatian pada barang public sebagai output dari badan-badan public; dan
- c) Teori ini berdasarkan asumsi bahwa situasi keputusan berbeda akan menghasilkan pendekatan yang berbeda dalam penentuan pilhan.

Sabaruddin menjelaskan pandangan *old public administration* yaitu :

- 1) Titik perhatian pemerintah adalah pada jasa pelayanan yang diberikan langsung oleh instansi yang berwenang;
- 2) *Public policy* dan administrasi berkaitan dengan merancang dan melaksanakan kebijakan untuk mencapai tujuan politik;
- 3) Administrasi public mempunyai peranan terbatas dalam pembuatan kebijakan dan lebih banyak dibebani dengan fungsi implementasi kebijakan public;
- 4) Pemberian pelayanan public harus dilaksanakan oleh administrator yang bertanggung jawab kepada pejabat atau birokrat politik;
- 5) Administrasi negara bertanggung jawab secara demokratis kepada pejabat politik;
- 6) Program public dilaksanakan melalui organisasi hirarkis, dengan manajer menjalankan puncak organisasi;

7) Peranan administrator public dirumuskan sebagai fungsi *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting and budgeting*.

Berdasarkan pandangan tersebut maka perspektif Administrasi public klasik menempatkan organisasi tertutup sehingga keterlibatan masyarakat dan pemerintahan dinilai tidak penting.

b. Paradigma *New Public Management* (Manajemen Publik Baru) 1990-2000

Lahirnya konsep *new public management* (NPM) pada awal tahun 1990-an merupakan reaksi terhadap lemahnya birokrasi tradisional dalam paradig administrasi public klasik.

Sabaruddin menjelaskan bahwa :⁵⁰

“Perspektif *new public management* semua pimpinan/manajer didorong untuk menemukan cara baru dan inovatif untuk mencapai hasil maksimal atau melakukan privatisasi terhadap fungsi-fungsi pemerintahan.”

NPM berkehendak meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan produktivitas sehingga kurang memperhatikan keadilan social. Nilai-nilai ekonomis (bisnis) yang dianut NPM seringkali bertentangan dengan demokrasi dan kepentingan public. Pengelolaan pelayanan public yang diserahkan kepada sector swasta pada satu sisi meningkatkan kinerja pelayanan public, namun cenderung dinikmati orang-orang yang memiliki kekuasaan dan kekayaan.

⁵⁰ *Ibid.*

b. Paradigma *New Public Service* (Pelayanan Publik baru)

Menurut Sabaruddin yang menyatakan bahwa :⁵¹

“Perspektif NPS mengawali pandangannya dari pengakuan atas warga negara dan posisinya sangat penting bagi pemerintahan demokratis. Jati diri warga negara tidak hanya dipandang semata sebagai kepentingan pribadi namun juga melibatkan nilai, kepercayaan, dan kepedulian terhadap orang lain.”

Dalam pendekatan NPS, administrasi public tidak bisa dijalankan seperti perusahaan swasta seperti dikehendaki NPM karena administrasi Negara harus mampu menciptakan suasana demokratis dalam keseluruhan proses kebijakan public, yaitu dengan memperhatikan kepentingan dan nilai yang hidup dalam masyarakat. Pegawai pemerintah tidak melayani pelanggan tetapi memberikan pelayanan untuk kepentingan demokrasi.

Sementara itu istilah *collaborative governance* merupakan cara pengelolaan pemerintahan yang melibatkan secara langsung stakeholder diluar negara, berorientasi consensus, dan musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif, yang bertujuan membuat atau melaksanakan kebijakan public serta program-program public.

C. Tinjauan Pustaka Mengenai Asas-Asas Pemerintahan Yang Baik

1. Sejarah Kelahiran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Sejak dianutnya konsepsi *welfare state*, yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan

⁵¹ *Ibid.*

umum warga negara dan untuk mensejahterakan ini pemerintah diberi wewenang untuk campur tangan dalam segala lapangan kehidupan masyarakat, yang dalam campur tangan ini tidak saja berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, tetapi dalam keadaan tertentu dapat bertindak tampak bersandar pada peraturan perundang-undangan, tetapi berdasarkan inisiatif sendiri melalui *freies Ermessen*, ternyata menimbulkan kekhawatiran di kalangan warga negara. Karena dengan *freies ermessen* muncul peluang terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dan rakyat baik dalam bentuk *onrechmatig overheidsdaad*, *detournement de pouvoir*, maupun dalam bentuk *willekeur*, yang merupakan bentuk-bentuk penyimpangan tindakan pemerintahan yang mengakibatkan terampasnya hak-hak asasi warga negara.

Amrullah Salim, menyatakan bahwa :⁵²

“Guna menghindari atau meminimalisasi terjadinya benturan tersebut, pada 1946 pemerintah Belanda membentuk komisi yang dipimpin oleh de Monchy yang bertugas memikirkan dan meneliti beberapa alternatif tentang *Verhoogde Rechtsbescherming* atau peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara yang menyimpang. Pada 1950 komisi de Monchy kemudian melaporkan hasil penelitiannya tentang *veroogde rechtsbescherming* dalam bentuk *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* atau asas-asas umum pemerintahan yang baik.”

Hasil penelitian komisi ini tidak seluruhnya disetujui pemerintah atau ada beberapa hal yang menyebabkan beberapa pendapat antara komisi de Monchy dengan pemerintah, yang menyebabkan komisi ini

⁵² Amrullah Salim, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2016, hlm. 127.

dibubarkan oleh pemerintah. Kemudian muncul komisi van de Greenten, yang juga bentukan pemerintah dengan tugas yang sama dengan de Moncy. Namun, komisi kedua ini juga mengalami nasib yang sama, yaitu ada beberapa pendapat yang diperoleh dari hasil penelitiannya tidak disetujui oleh pemerintah, dan komisi ini pun dibubarkan tanpa membuahkan hasil.

SF. Marbun, menyatakan bahwa :⁵³

“Agaknya pemerintahan Belanda pada waktu itu tidak sepenuh hati dalam upaya mewujudkan peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara. Terbukti dengan dibubarkannya dua panitia tersebut, ditambah pula dengan munculnya keberatan dan kekhawatiran di Nederland terhadap AAUPB karena dikhawatirkan asas-asas ini akan digunakan sebagai ukuran atau dasar pengujian dalam menilai kebijakan-kebijakan pemerintah.”

Meskipun demikian, ternyata hasil penelitian *de Monchy* ini digunakan dalam pertimbangan putusan-putusan *Raad van State* dalam perkara administrasi. Dengan kata lain, meskipun AAUPB ini tidak mudah memasuki wilayah birokrasi untuk dijadikan sebagai norma bagi tindakan pemerintahan, tetapi tidak demikian halnya dalam wilayah peradilan. Seiring dengan perjalanan waktu, keberatan dan kekhawatiran para pejabat dan pegawai pemerintahan tersebut akhirnya hilang, bahkan sekarang sudah diterima dan dimuat dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Nederland.

2. Pengertian Asas-Asas Pemerintahan Yang Baik

Robertho Yanflor Gandaria, menyatakan bahwa :⁵⁴

⁵³ SF. Marbun, *Op.Cit*, hlm. 355.

“Sistem Ketatanegaraan dan Administrasi di Indonesia, sudah mengadopsi, memakai dan menerapkan *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur* atau *General Principles of Good Governance* atau Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB).”

Penerapan AAUPB Indonesia yang dipakai dalam Sistem Pemerintahan di Daerah terdapat dalam beberapa peraturan perundang-undangan.

Asas-asas ini kemudian muncul dan dimuat dalam suatu Undang-Undang yaitu Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), di mana menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara disebutkan beberapa asas penyelenggaraan negara yaitu :⁵⁵

- a. Asas Kepastian Hukum;
- b. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;
- c. Asas Kepentingan Umum;
- d. Asas Keterbukaan;
- e. Asas Proporsionalitas;
- f. Asas Profesionalitas; dan
- g. Asas Akuntabilitas.

⁵⁴ Robertho Yanflor Gandaria, Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (Aaupb) Dalam Mewujudkan Prinsip Good Governance And Clean Government Di Pemerintahan Daerah, *Lex Administratum*, Vol. III/No. 6/Ags/2015, hlm. 5-13.

⁵⁵ Nike K. Rumokoy. Tinjauan Terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintahan, *Jurnal Hukum Unsrat*, Vol. XVIII/ No. 3/Mei – Agustus/2010, hlm. 86.

Menurut prinsip penyelenggaraan Negara yang tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, maka ada beberapa asas umum penyelenggaraan Negara yang meliputi :⁵⁶

- a. Asas kepastian hukum yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundangan,kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara;
- b. Asas tertib yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara;
- c. Asas kepentingan umum yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif;
- d. Asas keterbukaan yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;
- e. Asas proporsionalitas yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara;
- f. Asas profesionalitas yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku;

⁵⁶ Alent R.Tumengkol, Kebijakan Pemerintah Dan Pertanggungjawabannya Dalam Rangka Good Governance, *Lex Administratum*, Vol. III/No.1/Jan-Mar/2015, hlm. 107-115.

- g. Asas akuntabilitas yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat di pertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku.

Berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yaitu tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) (1) AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas :⁵⁷

- a. Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan;
- b. Asas kemanfaatan adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara :
- 1) Kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain;
 - 2) Kepentingan individu dengan masyarakat;
 - 3) Kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing;
 - 4) Kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain;
 - 5) Kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat;

⁵⁷ Philipus M. Hadjon, Peradilan Tata Usaha Negaradalam Konteks Undang-Undang No. 30 Th. 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 4, Nomor 1 Maret 2015, hlm. 51-64.

- 6) Kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang;
 - 7) Kepentingan manusia dan ekosistemnya;
 - 8) Kepentingan pria dan wanita.
- c. Asas kecermatan adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan;
- d. Asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan;
- e. Asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;

- f. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif;
- g. Asas pelayanan yang baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- h. Asas-asas umum lainnya di luar AUPB adalah asas umum pemerintahan yang baik yang bersumber dari putusan pengadilan negeri yang tidak banding, atau putusan pengadilan tinggi yang tidak dikasasi atau putusan Mahkamah Agung.

Berdasarkan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Penyelenggara Pemerintahan Daerah, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas :

- a. Kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara;
- b. Tertib penyelenggara negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara;

- c. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif;
- d. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;
- e. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara;
- f. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h. Asas efisiensi adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik;
- i. Asas efektivitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna;

- j. Asas keadilan adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Pasal 262 (1) Rencana pembangunan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 260 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan dirumuskan sebagai berikut :

- a. Transparan adalah membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;
- b. Responsif adalah dapat mengantisipasi berbagai potensi, masalah, dan perubahan yang terjadi di Daerah;
- c. Efisien adalah pencapaian keluaran tertentu dengan masukan terendah atau masukan terendah dengan keluaran maksimal;
- d. Efektif adalah kemampuan mencapai target dengan sumber daya yang dimiliki dengan cara atau proses yang paling optimal;
- e. Akuntabel adalah setiap kegiatan dan hasil akhir dari perencanaan pembangunan Daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Partisipatif adalah hak masyarakat untuk terlibat dalam setiap proses tahapan perencanaan pembangunan Daerah dan bersifat inklusif terhadap kelompok yang termarginalkan melalui jalur khusus

komunikasi untuk mengakomodasi aspirasi kelompok masyarakat yang tidak memiliki akses dalam pengambilan kebijakan. Terukur” adalah penetapan target kinerja yang akan dicapai dan cara-cara untuk mencapainya;

- g. Berkeadilan adalah prinsip keseimbangan antarwilayah, sektor, pendapatan, gender, dan usia; dan
- h. Berwawasan lingkungan adalah untuk mewujudkan kehidupan adil dan makmur tanpa harus menimbulkan kerusakan lingkungan yang berkelanjutan dalam mengoptimalkan manfaat sumber daya alam dengan cara mensesuaikan aktivitas manusia dengan kemampuan sumber daya alam yang menopangnya.

Berdasarkan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan asas :

- a. Kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- b. Tertib penyelenggara pemerintahan adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara Pemerintahan Desa;
- c. Tertib kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif;

- d. Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- f. Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h. Efektivitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus berhasil mencapai tujuan yang diinginkan masyarakat Desa;
- i. Efisiensi adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus tepat sesuai dengan rencana dan tujuan;
- j. Kearifan lokal adalah asas yang menegaskan bahwa di dalam penetapan kebijakan harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat Desa;
- k. Keberagaman adalah penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang tidak boleh mendiskriminasi kelompok masyarakat tertentu;

1. Partisipatif adalah penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang mengikutsertakan kelembagaan Desa dan unsur masyarakat Desa.

Berdasarkan Undang Undang 23 Tahun 2014 yang diundangkan tanggal 2 Oktober 2014 pada pasal 13 ayat (2) menerangkan bahwa kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah :⁵⁸

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, selalu berlakunya tiga prinsip dasar, yakni supermasi hukum, kesetaraan di hadapan hukum, dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum. Pemikiran manusia tentang negara hukum lahir dan berkembang dalam situasi kesejahteraan. Oleh karena itu, meskipun konsep Negara hukum dianggap sebagai konsep universal, tetapi pada tataran implementasi ternyata memiliki karakteristik beragam. Hal ini karena pengaruh-pengaruh situasi kesejahteraan tadi, disamping pengaruh falsafah bangsa, ideologi negara dan lain-lain. Bahwa berdasarkan teori

⁵⁸ Lilis Supriatin dan Suwari Akhmaddhian, Kewenangan Perizinan Usaha Pertambangan Pasca Berlakunya Undang – Undang Pemerintah Daerah, *Jurnal Unifikasi*, ISSN 2354-5976, e-ISSN 2580- 7382 Vol. 04 Nomor 02 Juli 2017 hlm. 64-76.

negara hukum negara harus hadir dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada rakyatnya yang merupakan pemberi mandat.

D. Tinjauan Pustaka Mengenai Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah atau *Government* dalam bahasa Indonesia berarti pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya.

Inu Kencana Syafii, menyatakan bahwa :⁵⁹

“Pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya.”

Pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.

Setya Nugraha, R. Maulina f, menyatakan bahwa :⁶⁰

“Daerah adalah lingkungan pemerintah wilayah, daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi; lingkungan kerja pemerintah, selingkup tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, tempat-tempat sekeliling atau yang dimaksud dalam lingkungan suatu kota; tempat yang terkena peristiwa sama seperti bagian permukaan tubuh.”

⁵⁹ Inu Kencana Syafii, *Pengantar ilmu pemerintahan*, Refika Aditama, Jakarta, 2010 hlm. 11.

⁶⁰ G. Setya Nugraha, R. Maulina f, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Gramedia, Surabaya, 2016, hlm.145.

Fahmi Amrusi, menyatakan bahwa :⁶¹

“Lain halnya dengan C.F Strong yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.”

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kemudian pada Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk

⁶¹ Fahmi Amrusi, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusamedia, Bandung, 2012, hlm 28.

mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama didalamnya, yaitu :⁶²

- a. Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah;
- b. Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan
- c. Upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.

Pengertian Pemerintah Daerah menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Secara historis eksistensi pemerintahan daerah telah dikenal sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan nenek moyang dahulu sampai pada sistem pemerintahan yang diberlakukan oleh pemerintah jajahan. Demikian pula mengenai sistem kemasyarakatan dan susunan pemerintahannya mulai dari tingkat desa, kampung, nagari, atau dengan istilah lainnya sampai pada puncak pimpinan pemerintahan. Disamping itu upaya membuat perbandingan sistem pemerintahan yang berlaku di

⁶² Setya Retnami, *Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, Jakarta, 2001. hlm. 8.

beberapa negara lain, juga amat penting untuk dijadikan pertimbangan bagi pembentukan pemerintahan daerah.

Kemudian lebih lanjut didalam bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa Penyelenggaraan pemerintahan daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai .⁶³

- a. *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indoneisa adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi *local self government* tentunya harus berada dalam

⁶³ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah cetakan ke 3*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2012, hlm 77.

kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain disertai urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga disertai tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas medebewind). Tugas ini adalah untuk turut serta (*made*) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, melainkan juga yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya; dan

- b. *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

La Ode Bariun, menyatakan bahwa :⁶⁴

“Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah.”

Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substantial.

2. Kewenangan Pemerintah Daerah

Kamal Hidjaz, menyatakan bahwa :⁶⁵

“Menurut kamus besar bahasa indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.”

SF. Marbun, menyatakan bahwa :⁶⁶

⁶⁴ La Ode Bariun, *Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan*, Disertasi. Program Pasca Sarjana. Universitas Hasanuddin. Makassar, 2015, Hlm. 136.

⁶⁵ Kamal Hidjaz, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Pustaka Refleksi. Makasar. 2010. hlm 35.

⁶⁶ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

“Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda *bevoegdheid* (yang berarti wewenang atau berkuasa).”

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.

Menurut Pasal 13 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadi kewenangan dari Pemerintah Daerah tingkat provinsi adalah sebagai berikut :

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas daerah Kabupaten/kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah Kabupaten/kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah Kabupaten/kota; dan
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.

Philipus M. Hadjon, menyatakan bahwa :⁶⁷

“Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum.”

Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substantial.

⁶⁷ Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1998. hlm. 2.

E. Tinjauan Pustaka Mengenai DPRD

1. Pengertian DPRD

Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Miriam Budiarjo menyebutkan DPRD adalah lembaga legislatif atau membuat peraturan, peraturan perundangUndangan yang dibuatnya mencerminkan kebijakan-kebijakan itu. DPRD dapat dikatakan merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum.

Fuad dalam Jurnal Administrasi negara mengartikan DPRD adalah institusi yang menjadi tumpuan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat daerah. Beberapa pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berada di daerah dan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang bertugas membuat peraturan daerah dan menampung aspirasi masyarakat daerah yang diwakilinya.

Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disingkat DPRD, adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Fungsi dan Peran DPRD

Berdasarkan Pasal 96 Undang-Undang No 23 Tahun 2014 DPRD sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah memiliki peranan yang penting. Menurut Budiardjo dan Ambong peranan DPR atau DPRD yang paling penting adalah :⁶⁸

- a. Menentukan (*policy*) kebijaksanaan dan membuat undangundang untuk itu DPR atau DPRD diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undangundang atau rancangan peraturan daerah yang disusun oleh pemerintah serta hak *budget*;
- b. Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga semua tindakan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Untuk menyelenggarakan tugas ini, badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus.

Selanjutnya mengenai fungsi DPRD, Sanit mengatakan bahwa aktivitas DPRD bertujuan untuk menjalankan fungsi :⁶⁹

- a. Fungsi Perwakilan, melalui fungsi ini badan legislatif membuat kebijakan atas nama anggota masyarakat yang secara keseluruhan terwakili dalam lembaga tersebut. Dalam hal ini DPRD bertindak sebagai pelindung kepentingan dan penyalur masyarakat yang diwakilinya;
- b. Fungsi Perundang-Undangan, memungkinkan badan legislatif sebagai wakil rakyat menuangkan kepentingan dan aspirasi anggota

⁶⁸ Miriam Budiardjo, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm 151.

⁶⁹ Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta, 1985, hlm 252.

masyarakat ke dalam kebijaksanaan formal dalam bentuk undang-undang;

- c. Fungsi Pengawasan, dimana lembaga legislatif melindungi kepentingan rakyat, sebab penggunaan kekuasaan yang dilandasi fungsi DPRD dapat mengoreksi semua kegiatan lembaga kenegaraan lainnya melalui pelaksanaan berbagai hak.

Kemudian menurut Max Boboy, lembaga perwakilan atau parlemen mempunyai fungsi yaitu :⁷⁰

- a. Fungsi Perundang-Undangan ialah fungsi membuat undang-undang;
- b. Fungsi pengawasan ialah fungsi untuk melakukan pengawasan terhadap eksekutif. Aktualisasi fungsi ini, lembaga perwakilan diberi hak seperti hak meminta keterangan (interpelasi), hak mengadakan penyelidikan (angket), hak bertanya, hak mengadakan perubahan (amandemen), hak mengajukan rancangan undang-undang (inisiatif) dan sebagainya;
- c. Sarana pendidikan politik, melalui pembicaraan lembaga perwakilan, maka rakyat dididik untuk mengetahui berbagai persoalan yang menyangkut kepentingan umum dan sadar akan tanggung jawabnya sebagai warga negara.

Sedangkan Marbun membagi fungsi DPRD ke dalam 5 (lima) fungsi yaitu :⁷¹

⁷⁰ Baskoro T, *Efektifitas Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Departemen Sekretariat Negara, Jakarta, 2005, hlm 31.

- a. Fungsi memilih dan menyeleksi yaitu, fungsi ini mempunyai peranan yang menentukan tentang masa depan suatu daerah, apabila pelaksanaannya kurang tepat maka akan mendatangkan masalah bagi daerah yang bersangkutan;
- b. Fungsi pengendalian dan pengawasan yaitu, maksud dari pengendalian dan pengawasan adalah DPRD bertanggung jawab melaksanakan salah satu fungsi manajemen pemerintahan daerah yaitu pengendalian dan pengawasan;
- c. Fungsi pembuatan undang-undang dan peraturan daerah yaitu, fungsi ini merupakan fungsi utama DPRD sebagai badan legislatif. Melalui fungsi pembuat undang-undang dapat menunjukkan warna dan karakter serta kualitas baik secara materiil maupun fungsional dari DPRD;
- d. Fungsi debat yaitu, melalui fungsi debat dan perdebatan yang jitu baik anggota DPRD maupun DPRD dengan pihak eksekutif di refleksikan secara nyata kemampuan, integritas, rasa tanggung jawab, kenasionalan dari setiap anggota DPRD dan DPRD tersebut sebagai suatu lembaga yang hidup dan dinamis; dan
- e. Fungsi representasi yaitu, maksud dari fungsi representasi adalah bahwa anggota DPRD harus bertindak dan berperilaku sebagai representant (wakil) untuk setiap tindak tanduknya dan seluruh kegiatannya dalam menjalankan tugas sebagai anggota DPRD.

⁷¹ Marbun B.N, *DPRD Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan*, Erlangga, Jakarta, 1993, hlm 86.

Sedangkan Kaho menyebutkan bahwa DPRD mempunyai 2 (dua) fungsi, yaitu :⁷²

- a. Sebagai partner Kepala Daerah dalam merumuskan kebijaksanaan oleh Kepala Daerah;
- b. Sebagai pengawas atau pelaksanaan kebijaksanaan daerah yang dijalani oleh Kepala Daerah.

Dalam perkembangannya fungsi-fungsi DPRD mengalami perubahan yang disesuaikan dengan keadaan dan peraturan yang berlaku, berdasarkan Pasal 149 Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa DPRD mempunyai fungsi sebagai berikut :

- a. Fungsi legislasi yaitu, fungsi ini dapat diartikan bahwa antara DPRD dan pemerintah daerah bekerja sama dalam penyusunan Peraturan Daerah. Dalam Pasal 151 Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Dalam menetapkan program pembentukan Perda kabupaten/kota, DPRD melakukan koordinasi dengan kepala daerah;
- b. Fungsi anggaran yaitu, berdasarkan fungsi ini, penyusunan anggaran/APBD harus melibatkan pemerintah daerah dan DPRD. Dalam Pasal 152 Undang-undang No 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh bupati/wali kota

⁷² Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm 78.

berdasarkan RKPD, membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD kabupaten/kota, membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang perubahan APBD kabupaten/kota, dan membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kabupaten/kota. Selain itu dalam Pasal 154 juga disebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD yang diajukan oleh Kepala Daerah;

- c. Fungsi pengawasan, dalam fungsi pengawasan ini, DPRD bertugas mengawasi jalannya pemerintahan daerah, dalam hal ini berkaitan dengan pelaksanaan produk hukum daerah. Dalam Pasal 153 Undang-undang No 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota, pelaksanaan ketentuan peraturan Perundang-Undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota dan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan DPRD kabupaten/kota berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Dari ketiga fungsi DPRD yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, fungsi legislasi atau pembentukan peraturan daerah

merupakan fungsi utama karena kedua fungsi lainnya memiliki kaitan yang erat dengan fungsi legislasi. Pelaksanaan fungsi anggaran misalnya, pada dasarnya merupakan pelaksanaan fungsi legislasi, karena bentuk APBD disusun dan diformat perda yang diawali dengan mengajukan RUU tentang APBD.

Demikian pula pada fungsi pengawasan, pada dasarnya pengawasan yang dilakukan adalah pengawasan politis yang mengacu kepada peraturan daerah. Pengawasan yang dilakukan adalah pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan APBD. Oleh karena itu dalam penelitian ini lebih memfokuskan pada fungsi legislasi. Fungsi legislasi merupakan salah satu fungsi penting DPRD untuk merancang dan menyusun kebijakan publik yang akan mengarahkan, menjaga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Disamping itu, dalam menjalankan fungsi legislasi tersebut DPRD berperan pula sebagai pengawasan terhadap berjalannya pemerintahan di daerah. Sesuai dengan fungsi dari DPRD untuk memberikan arah dan kebijakan setiap pembangunan daerah, maka fungsi legislasi dari DPRD merupakan fungsi yang sangat strategis serta terhormat. DPRD sebagai pengemban amanah rakyat memiliki kewenangan untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat daerah dalam melakukan pengembangan serta keinginan dan harapan masyarakat. Adapun dalam melakukan sebuah fungsi melakukan kebijakan serta menjadi penentu arah pembangunan dalam pemerintah daerah, serta perumus kebijakan publik di daerah, maka fungsi legislasi daerah sebagai

sarana instrumen awal dalam melakukan pengawalan setiap keinginan dan harapan masyarakat daerah.

3. Pengawasan DPRD Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang perubahan ke tiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Muchsan menentukan bahwa menandakan bahwasanya pengawasan merupakan kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokkan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/*plan*).⁷³

Pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen yang sangat krusial, sehingga berbagai ahli manajemen dalam memberikan pendapatnya tentang fungsi manajemen senantiasa menempatkan unsur pengawasan sebagai fungsi yang penting. Kasus-kasus yang terjadi dalam jamak organisasi adalah tidak diselesaikannya suatu penugasan, tidak ditepatinya masa dalam penyelesaian suatu anggaran yang berlebihan dan kegiatan-kegiatan lain yang menyimpang dari rencana. Begitu signifikannya pengawasan dalam suatu organisasi sehingga keberhasilan atawa kinerja suatu organisasi menjadi ukuransampai dimana pelaksanaan

⁷³ Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Aparatur Negara dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta, Liberty, 2007, 38.

pengawasan terhadap organisasi tersebut. Bahkan dalam praktek manajemen modern pengawasan tidak dapat lagi dipisahkan dengan fungsi-fungsi manajemen lainnya.⁷⁴

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan beleid yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkelindan dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauh mana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauh mana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauh mana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Adapun untuk tindakan pengawasan tersebut, maka setidaknya-tidaknya diperlukan unsur-unsur sebagai berikut :⁷⁵

- a. Adanya kewenangan yang jelas, yang dimiliki oleh aparat pengawas;
- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi;
- c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut;

⁷⁴ Yulianta Saputra, *Fungsi Pengawasan Lingkup Hukum Administrasi Negara*, diakses dari <https://ilmuhukum.uin-suka.ac.id/id/kolom/detail/442/fungsi-pengawasan-lingkup-hukum-administrasi-negara>, pada tanggal 06 April 2023.

⁷⁵ *Ibid.*

- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya; dan
- e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis.

Adapun untuk fungsi-fungsi pengawasan berdasarkan pendapat Ernie & Saefullah antara lain :⁷⁶

- a. Mengevaluasi keberhasilan dan pencapaian serta target sesuai dengan indikator yang ditetapkan;
- b. Mengambil langkah klarifikasi dan koreksi atas penyimpangan yang mungkin ditemukan;
- c. Melakukan berbagai alternatif solusi atas berbagai masalah yang terkait dengan pencapaian perusahaan.

Sedangkan menurut Maringan, fungsi-fungsi pengawasan adalah :⁷⁷

- a. Mempertebal rasa tanggung jawab terhadap pejabat yang diberi tugas dan wewenang dalam menjalankan pekerjaan;
- b. Mendidik para pejabat supaya mereka menjalankan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang sudah ditentukan;
- c. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, penyelewengan, kelalaian dan kelemahan supaya tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan; dan

⁷⁶ Sule, Ernie Tisnawati & Kurniawan, Saefullah, *Pengantar Manajemen*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm. 15.

⁷⁷ Simbolon, Maringan Masry, *Dasar-dasar Administrasi dan Manajemen*. Ghalia, Jakarta, 2004, hlm. 60.

- d. Untuk memperbaiki kesalahan dan penyelewengan, agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan dan pemborosan-pemborosan.

Bentuk-bentuk pengawasan itu sendiri ada 4 macam, yakni :

- a. Pengawasan Intern dan Ekstern

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan. Pengawasan dalam bentuk ini dapat dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat (*built in control*) maupun pengawasan yang dilakukan secara rutin oleh inspektorat jenderal pada setiap kementerian dan inspektorat wilayah untuk setiap daerah yang ada di Indonesia, dengan menempatkannya di bawah pengawasan Kementerian Dalam Negeri.

Pengawasan ekstern adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh unit pengawasan yang berada di luar unit organisasi yang diawasi. Dalam hal ini di Indonesia adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang merupakan lembaga tinggi negara yang terlepas dari pengaruh kekuasaan manapun. Dalam menjalankan tugasnya, BPK tidak mengabaikan hasil laporan pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah, sehingga sudah sepantasnya di antara keduanya perlu terwujud harmonisasi dalam proses pengawasan keuangan negara. Proses harmonisasi demikian tidak mengurangi independensi BPK untuk tidak memihak dan menilai secara obyektif aktivitas pemerintah. Selain itu, pengawasan eksternal dilakukan dari luar tubuh pemerintah

itu sendiri seperti dari ormas, organisasi kemahasiswaan serta masyarakat secara luas. Sehingga dengan pengawasan yang dilakukan pemerintah dapat berbenah diri dengan kritikan, masukan serta pengawasan yang diberikan tersebut yang pada akhirnya pemerintah diharapkan mampu menjalankan tugas serta tanggung jawabnya dengan baik.

b. Pengawasan Preventif dan Represif

Pengawasan preventif lebih dimaksudkan sebagai, pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan. Lazimnya, pengawasan ini dilakukan pemerintah dengan maksud untuk menghindari adanya penyimpangan pelaksanaan keuangan negara yang akan membebankan dan merugikan negara lebih besar. Di samping itu, pengawasan ini juga dimaksudkan agar sistem pelaksanaan anggaran dapat berjalan sebagaimana yang dikehendaki. Pengawasan preventif akan lebih berfaedah dan bermakna jika dilakukan oleh atasan langsung, sehingga penyimpangan yang kemungkinan dilakukan akan terdeteksi lebih awal.

Di sisi lain, pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan. Pengawasan model ini lazimnya dilakukan pada akhir tahun anggaran, di mana anggaran yang telah ditentukan kemudian disampaikan

laporannya. Setelah itu, dilakukan pemeriksaan dan pengawasannya untuk mengetahui kemungkinan terjadinya penyimpangan.

c. 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 melakukan pengawasan melalui penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggung jawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran.

d. Pengawasan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid*) dan pemeriksaan kebenaran materiil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*)

Pengawasan berdasarkan pemeriksaan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid*) adalah pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah sesuai dengan regulasi, tidak kedaluwarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya. Sementara itu, pemeriksaan kebenaran materiil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*) adalah pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang serendah mungkin.

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya korupsi, penyelewengan, dan pemborosan anggaran negara yang tertuju pada aparatur atau pegawai negeri. Dengan dijalankannya pengawasan tersebut diharapkan

pengelolaan dan pertanggungjawaban anggaran dan kebijakan negara dapat berjalan sebagaimana direncanakan.

Macam-macam pengawasan yang dikenal di Indonesia adalah :

- a. Pengawasan fungsional, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah yang tugas pokoknya melakukan pengawasan, seperti BPK, BPKP, Itjen dan Itwilprop atau Itwilkab;
- b. Pengawasan legislatif, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga Perwakilan Rakyat baik di Pusat maupun di Daerah;
- c. Pengawasan melekat, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh setiap pimpinan terhadap bawahan dan satuan kerja yang dipimpinnya;
- d. Pengawasan masyarakat, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, seperti yang dilakukan oleh media massa, Lembaga Swadaya Masyarakat, dan sebagainya.

DPRD memiliki hak pengawasan sebagaimana diatur dalam Pasal 122 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang perubahan ke tiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yakni ;

- a. Setiap anggota berhak mengawasi pelaksanaan APBN dan memperjuangkan kepentingan masyarakat, termasuk di daerah pemilihan;
- b. Untuk melaksanakan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), anggota DPR berhak mendapatkan dukungan administrasi keuangan

dan pendampingan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- c. Sebagai bahan dalam melakukan fungsi pengawasan, kementerian/lembaga wajib menyerahkan kepada komisi terkait bahan tertulis mengenai jenis belanja dan kegiatan paling lambat 30 (tiga puluh) Hari setelah undang-undang tentang APBN atau undang-undang tentang APBNP ditetapkan di paripurna DPR;
- d. Jenis belanja dan kegiatan yang diserahkan ke komisi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diakses oleh publik;
- e. Anggota DPR dapat meminta pihak terkait untuk menindaklanjuti hasil pengawasan yang dilakukan oleh anggota DPR tersebut;
- f. Pihak terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (5) wajib menindaklanjutinya dan menyampaikan hasil tindak lanjut tersebut kepada anggota DPR.