



**IMPLEMENTASI PENGAWASAN
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH
BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 79
TAHUN 2005 DI KABUPATEN SANGGAU**

TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum

Oleh :
Yakobus, SH.

PEMBIMBING :
Prof. Dr. Arief Hidayat, SH. MS.

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
S E M A R A N G
2 0 0 8**

**IMPLEMENTASI PENGAWASAN
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH
BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 79
TAHUN 2005 DI KABUPATEN SANGGAU**

Disusun Oleh :

Yakobus, SH.
B4A007045

Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 10 Nopember 2008

Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing
Magister Ilmu Hukum

Prof. Dr. Arief Hidayat, SH. MS.
NIP. 130 937 134

**IMPLEMENTASI PENGAWASAN
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH
BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 79
TAHUN 2005 DI KABUPATEN SANGGAU**

Disusun Oleh :

Yakobus, SH.
B4A007045

Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 10 Nopember 2008

Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing
Magister Ilmu Hukum

Mengetahui :
Ketua Program

Prof. Dr. Arief Hidayat, SH. MS.
NIP. 130 937 134

Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, SH. MH.
NIP. 130 531 702

Motto dan Persembahan

Motto :

"NON SCHOLAE SET VITAE DISCIMUS"

(Kita belajar bukan untuk sekolah, tetapi untuk hidup)

Persembahan :

*Kupersembahkan kepada orang-orang yang kucintai dan mencintaiku, terutama istri (**Eka**) dan anak-anak (**Godeliva Fristy, Etheldreda Fallovy, Alfred Babtisa Bunuo**), segenap keluarga, serta semua pihak yang dengan tekun mendorong dan membantu selama tugas belajar. Tiada ungkapan yang dapat disampaikan selain "terimakasih".*

PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Dengan ini saya, Yakobus menyatakan, bahwa karya ilmiah/tesis ini adalah asli karya saya sendiri, dan karya ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan Strata Satu (S1) maupun Magister/Strata Dua (S2) dari Universitas Diponegoro Semarang maupun Perguruan Tinggi lain.

Semua informasi yang dibuat dalam karya ilmiah ini, yang berasal dari penulis lain baik yang dipublikasi atau tidak, telah diberi penghargaan dengan mengutip nara sumber penulis secara benar, dan semua isi karya ilmiah/tesis ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab saya selaku penulis.

Semarang, Nopember 2008

Penulis,

Yakobus

KATA PENGANTAR

Puji syukur dan terimakasih kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, atas rahmad dan karuniaNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis dengan judul “Implementasi Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan PP 79 Tahun 2005 di Kabupaten Sanggau” dapat diselesaikan dengan baik.

Tesis ini disusun untuk memenuhi persyaratan dalam menyelesaikan Program Pascasarjana (S2) pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang. Selain itu, penulisan tesis ini juga ditujukan untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya ilmu hukum, terutama pada bidang hukum publik atau lebih spesifik lagi pada bidang hukum tata/administrasi negara, sehingga dapat memberikan kontribusi akademis mengenai gambaran implementasi pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam proses penyusunannya, segala hambatan, rintangan, dan gangguan yang menyertainya dapat teratasi berkat bantuan, bimbingan, dorongan, dan pengarahan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. dr. Susilo Wibowo, M.s.,Med, Sp. And., selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang yang berkenaan memberikan kesempatan untuk menimba ilmu pengetahuan di Universitas Diponegoro Semarang;
2. Bapak Prof. J.P. Warella, MSc, Phd., selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang yang telah memberikan kesempatan yang

sangat berharga kepada penulis untuk menimba ilmu pengetahuan pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang;

3. Bapak Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H., MS., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, dan dosen pembimbing tesis yang telah meluangkan waktu, tenaga, dan konsentrasi untuk membimbing, serta memberikan pengarahan yang baik demi kesempurnaan penulisan tesis ini;
4. Bapak Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, SH., MH., selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro;
5. Ibu Ani Purwanti, SH., M.Hum., selaku Sekretaris Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro;
6. Bapak/Ibu dosen pengajar yang telah dengan tekun memberikan pengajaran, khususnya Prof. Dr. Satjipto Raharjo, SH., Prof. Barda Nawawi Arief, SH., Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, SH., dan Prof. Dr. Moempoeni Melatihningsih, SH., serta seluruh dosen pengajar yang selama ini telah memberikan ilmu pengetahuan yang sangat berharga kepada penulis;
7. Seluruh staf pengajaran dan karyawan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang;
8. Seluruh Tim Review Proposal dan Tim Penguji Tesis yang telah meluangkan waktu untuk menilai kelayakan proposal, dan menguji tesis dalam rangka menyelesaikan studi pada Program Magister Ilmu Hukum Undip;
9. Pemerintah Kabupaten Sanggau yang telah memberikan peluang dan kesempatan belajar, serta ijin riset yang sangat berharga guna berbagi ilmu kepada penulis;

10. Istri dan anak-anak tercinta, beserta seluruh anggota keluarga atas kasih sayang, dorongan, pengorbanan, doa, dan dukungannya;
11. Teman-teman seperjuangan pada kelas khusus angkatan 2007 pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang yang dengan setia memberikan dorongan, dukungan, dan selalu bekerjasama.

Pada akhirnya, penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan meskipun telah disusun secara optimal. Pepatah mengatakan tiada gading yang tak retak, tidak ada manusia yang luput dari kekurangan-kelemahan. Oleh karena itu, penulis mengharapkan saran dan kritik yang membangun dari pembaca demi kesempurnaan tesis ini nantinya. Harapan penulis, semoga tesis ini bermanfaat bagi sidang pembaca, serta dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam bidang ilmu hukum.

Semarang, Nopember 2008

Penulis,

Yakobus

ABSTRAK

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan kewenangan yang luas kepada daerah otonom untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah. Dengan kewenangan tersebut, memberi kesempatan bagi daerah otonom untuk menggali dan memanfaatkan semua potensi yang ada untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Sebaliknya dengan kewenangan yang luas, terbuka juga peluang terjadinya penyalahgunaan kewenangan pemerintahan, sehingga membutuhkan pengawasan.

Permasalahan dalam penelitian ini, bagaimanakah implementasi pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005, bagaimanakah peran Inspektorat dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan, dan apakah kendala-kendala dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Sanggau.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan implementasi pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005, untuk mengetahui peran Inspektorat Kabupaten Sanggau, dan mengetahui kendala-kendala dalam pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Sanggau.

Spesifikasi dalam penelitian ini adalah deskriptif-empiris, artinya penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran secara rinci, sistematis, dan menyeluruh mengenai implementasi pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, peran Inspektorat Kabupaten, dan kendala-kendala dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Hasil penelitian memperlihatkan, bahwa implementasi pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah di kabupaten Sanggau telah dilakukan berpedoman pada PP 79 Tahun 2005, hanya saja belum dilakukan secara utuh. Hal ini terlihat dari banyaknya tahapan penyelenggaraan pengawasan yang belum disusun dan dilaksanakan sesuai ketentuan, seperti penyusunan Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT). Sebagai perangkat daerah, Inspektorat Kabupaten Sanggau berperan melaksanakan urusan wajib pemerintahan Kabupaten Sanggau dibidang pemerintahan umum dengan melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan, guna mewujudkan pemerintahan yang bersih (good governance). Sedangkan kendala-kendala pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi kendala teknis, dan kendala non teknis seperti "political will". Kendala teknis berupa keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM), anggaran pengawasan, dan sarana kerja pengawasan. Sedangkan kendala yang berkaitan dengan political will adalah komitmen pimpinan daerah yang kurang untuk mendukung pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Supaya pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah terselenggara dengan optimal, maka memerlukan pertama, aturan hukum pengawasan terpadu yang diatur dalam suatu undang-undang; Kedua, komitmen dari pemegang kekuasaan pemerintahan daerah; dan ketiga, ketersediaan Sumber Daya Manusia (skill) Pejabat Pengawas Pemerintah (PPP), peningkatan anggaran pengawasan, dan sarana kerja pengawasan.

Kata Kunci : Pengawasan, pemerintahan yang baik.

ABSTRACT

The Code Number 32 Year 2004 upon the Regional Government provides the wide authority to the autonomic region to hold the Regional Government. With the authority, the autonomic region is having the opportunity to raise the regional resources for the prosperity of the people. Consequently, with the large authority, the opportunity of the misuse of the authority is also widened, thus it needs further surveillance.

The problem upon the research is upon how the implementation of the surveillance of the regional government execution based upon the Government Regulation Number 79 Year 2005 is; how the inspectorate role upon the surveillance of government execution is; and what obstacle upon the surveillance of regional government surveillance in Sanggau Regency is.

The purpose of the research is to describe the implementation of the surveillance of the Regional Government execution based upon the Government Regulation Number 79 Year 2005, to acknowledge the role of the Inspectorate of Sanggau Regency, and to acknowledge obstacles upon the surveillance of regional government surveillance in Sanggau Regency.

Specification upon the research was descriptive-empirical, which meant that the research was expected to be able to provide detailed, systematical, and completed description upon the surveillance of regional government surveillance, the role of Regency Inspectorate, and obstacles upon the surveillance of regional government surveillance.

The research result shows that the implementation of surveillance of regional government surveillance in Sanggau Regency has been completed appropriated to PP 79 Year 2005, nevertheless, it has not wholly completed yet. It is seen from the many steps of the surveillance execution that have not been arranged and executed appropriated to the regulation, such as the arranging of Working Program of the Annual Surveillance (PKPT). As the regional officer, the Inspectorate of Sanggau Regency has a role to execute obligated duty of Sanggau Regency government by doing the duty and function of surveillance, in order to realize the good governance. Whereas, the obstacles of the surveillance are technical, and non-technical obstacle such as political will. Technical obstacle is upon the limited human resources, surveillance budget, and surveillance facility. Whereas, the political will obstacle is the regional head commitment that is considered less supporting the surveillance of regional government surveillance.

In order to make the surveillance of regional government surveillance to be executed optimally, it needs to have, firstly, the law regulation of the joint surveillance ruled by a code; secondly, commitment from the regional government authority holder; and thirdly, the existence of the human resources (skill) of the Government Surveillance Officer (PPP), the increase of the surveillance budget, and the surveillance facility.

Key Words : surveillance, good governance

The Implementation of the surveillance of regional government Execution based upon the Government Regulation Number 79 Year 2005 in Sanggau Regency

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH.....	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK.....	viii
ABSTRACT.....	ix
DAFTAR ISI.....	x

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	11
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Kegunaan Penelitian.....	12
E. Kerangka Pemikiran.....	12
F. Metode Penelitian.....	32
G. Sistematika Penulisan.....	35

BAB II TINJAUAN PUSTAK

A. Sistem Pemerintahan Daerah	36
B. Kewenangan dan Perangkat Pemerintahan Daerah.....	55
1. Kewenangan Pemerintahan Daerah	55
2. Perangkat Daerah	70
C. Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....	76
1. Pengertian dan Ruang Lingkup Pengawasan.....	76
2. Maksud dan Tujuan Pengawasan.....	91
3. Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....	96

BAB III HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Gambaran Umum Kabupaten Sanggau.....	105
B. Implementasi Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Sanggau.....	111
C. Peran Inspektorat Kabupaten Sanggau Dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	141
D. Kendala-Kendala Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Sanggau.....	155

BAB IV PENUTUP

A. Simpulan	159
B. Saran.....	161

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perubahan Paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah (otonomi daerah) di Indonesia dari pola sentralisasi menjadi pola yang terdesentralisasi membawa konsekuensi terhadap makin besarnya penyerahan wewenang dari pemerintah (pusat) kepada pemerintah daerah disatu sisi, dan disisi lain pemerintah daerah memiliki kewenangan yang besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri secara otonom. Otonomi daerah dengan asas desentralisasi memberi kewenangan dan kesempatan yang luas kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan secara bertanggung jawab dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Kewenangan yang luas membutuhkan pengawasan yang optimal, karena tanpa pengawasan terbuka peluang terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan kewenangan, sehingga akan mengakibatkan kerugian keuangan negara, dan tidak terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Otonomi daerah dimaksudkan untuk memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah otonom dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat secara bertanggungjawab menurut prakarsa sendiri, serta berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Perubahan paradigma pola penyelenggaraan pemerintahan daerah dikukuhkan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang.

Penerapan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengedepankan prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Otonomi luas, dimaksudkan bahwa kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak dan kewajiban, untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Disamping itu, daerah diberi keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dan tujuan pemberian otonomi itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.

Prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi daerah bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sementara itu, otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, guna meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Oleh karena itu, pemberlakuan otonomi daerah sebagai bentuk pembagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, memberikan konsekuensi bagi tumbuh kembangnya kreativitas daerah dalam mengatur dan mengelola potensi daerah bersama peran aktif masyarakat, sehingga dapat meningkatkan taraf pembangunan daerah untuk kesejahteraan masyarakatnya.

Prinsip-prinsip tersebut di atas, telah membuka peluang dan kesempatan yang sangat luas kepada daerah otonom untuk melaksanakan kewenangannya secara mandiri, luas, nyata, dan bertanggungjawab dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan mutu pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta daya saing daerah guna meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Pemerintah daerah, dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dilakukan melalui fungsi-fungsi organik manajemen pemerintahan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi merupakan sarana yang harus ada dan dilaksanakan oleh manajemen secara profesional dan dalam rangka pencapaian sasaran tujuan organisasi secara efektif dan efisien.

Pemerintahan daerah pada hakekatnya adalah sub-sistem dari pemerintahan nasional dan secara implisit, pembinaan dan pengawasan terhadap Pemerintahan Daerah merupakan bagian integral dari sistem penyelenggaraan pemerintahan. Agar maksud penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan mutu pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta daya saing

daerah dapat tercapai sebagaimana yang diharapkan, maka pengawasan sebagai instrument dalam manajemen organisasi pemerintahan harus berjalan dan terlaksana secara optimal.

Optimalisasi pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah selain untuk mewujudkan cita-cita otonomi daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, juga untuk mencegah agar tidak terjadi penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang. **Lord Acton** menyatakan, bahwa manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya (*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*). Dalam istilah ilmu hukum tata negara, penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah ini disebut dengan *onrechtmatige overheidsdaad*.¹ Sebagai contoh kasus korupsi Gubernur Kalimantan Timur, kasus korupsi Bupati Kutai Kertanegara, kasus korupsi Bupati Garut, kasus korupsi Walikota Medan, dan masih banyak contoh penyalahgunaan kewenangan lainnya yang mengakibatkan kerugian negara milyaran rupiah.

Data yang dikeluarkan Indonesia Corruption Watch (ICW) semester I (Januari s/d Juni) 2006, memperlihatkan bahwa penyimpangan terbesar terjadi pada APBD, yaitu sebesar 33,57%, sektor pertanahan dan perumahan 12,14%, Pilkada/Pemilu 7,14%, pendidikan 6,43%, sektor energi/listrik 5%. Selanjutnya, data juga memperlihatkan bahwa Pemda adalah lembaga negara

¹ Tri Widodo W. Utomo, Pembatasan Kekuasaan Pemerintah dan Pemberdayaan demos (makalah tanpa tahun).

pelaku korupsi terbesar, yaitu 40,71%, DPRD, 20,71%, dan diurutan ketiga adalah BUMN/BUMD 6,43.²

KKN merupakan kejahatan yang luas biasa (*extra ordinary crime*)³. Akibat KKN, tidak hanya menghambat terwujudnya kesejahteraan masyarakat tetapi merusak sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara. Tidak hanya merugikan keuangan dan perekonomian negara tetapi juga telah melanggar hak-hak ekonomi dan sosial (*economic and social right*) masyarakat secara luas. KKN adalah pelanggaran terhadap hak asasi manusia. KKN terjadi karena penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan.

Terjadinya penyalahgunaan kewenangan (kekuasaan) pemerintahan daerah dalam bentuk KKN, yang dilakukan oleh para pimpinan daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) sebagai bukti lemahnya pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Akibat yang timbul atas penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang tersebut, tidak hanya mengakibatkan kerugian keuangan negara, akan tetapi terhambatnya pelaksanaan pembangunan, yang berfungsi untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Untuk mencegah terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka pada setiap lini pemerintahan dibentuk lembaga pengawasan internal pemerintah yang secara khusus melaksanakan fungsi pengawasan, yang dilakukan oleh pejabat pengawas pemerintah. Lembaga pengawasan internal pemerintah adalah

² ICW, Laporan semester I Tahun 2006.

³ Prof. Dr. Nymana Sarikat Putra Jaya, S.H.,M.H., bahan kuliah Sistem Peradilan Pidana (Criminal justice system) Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, (tanpa tahun), hal. 92.

lembaga yang dibentuk dan secara inheren merupakan bagian dari sistem pemerintahan, yang memiliki tugas pokok dan fungsi dibidang pengawasan. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan oleh Inspektorat Provinsi, Kabupaten/Kota.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan amanat dari ketentuan Pasal 218 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan :

- (1) Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi:
 - a. Pengawasan atas pelaksanaan-urusan pemerintahan di daerah;
 - b. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan oleh aparat pengawas intern Pemerintah sesuai petaturan-perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 218 UU Nomor 32 Tahun 2004 ini, dijabar lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Substansi PP 79 Tahun 2005 meliputi pembinaan dan pengawasan. Yang menjadi fokus kajian dalam penelitian ini adalah pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten. Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, secara lebih teknis dilaksanakan berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Artinya pengawasan sebagai salah satu upaya untuk membangun

pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa.⁴ Sehingga pemerintahan dapat terselenggara sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Selain itu, pengawasan merupakan upaya preventif untuk mencegah penyimpangan dan penyalahgunaan kewenangan berupa KKN dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh lembaga pengawasan.

Lembaga pengawasan terdiri atas lembaga pengawasan internal dan lembaga pengawasan eksternal. Lembaga pengawasan internal terdiri atas BPKP, Itjen Departemen, LPND, dan Bawasda/Inspektorat Propinsi/Kabupaten. Sementara lembaga pengawasan eksternal adalah BPK, dan DPR/D. Selain kedua bentuk pengawasan tersebut, juga dikenal pengawasan masyarakat (*Wasmas*) atau *social control*. Kedua lembaga pengawasan tersebut memiliki fungsi yang strategis dalam melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan.

Ismail Mohamat, seperti yang dikutip oleh Mardiasmo⁵ menyatakan peran dan fungsi lembaga pengawasan eksternal (BPK) dan internal (APIP) meskipun sangat berbeda, tetapi keduanya saling mengisi dan melengkapi. Keduanya merupakan unsur-unsur penting yang diperlukan dan tidak saling menggantikan untuk terselenggaranya "*good governance*" dalam manajemen pemerintahan negara. Lembaga pengawasan internal pemerintah diperlukan untuk mendorong terselenggaranya manajemen pemerintahan yang bersih, efektif, dan efisien pada tiap tingkatan pemerintahan, mulai dari presiden,

⁴ <http://swamandiri.org/2008/01/23/pengawasan-menuju-clean-government/>

⁵ Pontas R. Siahaan, makalah Pengawasan Dalam Era Otonomi Daerah, dalam Diklat Manajerial Pengawasan di lingkungan Itjen Departemen Setingkat Inspektur (Esellon II), di Jakarta, tanggal 21 s/d 24 Juni 2004, hal 6.

Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), Gubernur/Bupati/Walikota. Pengawasan internal tidak hanya dilakukan pada saat akhir proses manajemen saja, tetapi berada pada setiap tingkatan proses manajemen. Perubahan paradigma pengawasan internal yang telah meluas dari sekedar "*watchdog*" (menemukan penyimpangan) ke posisi yang lebih luas yaitu pada efektivitas pencapaian misi dan tujuan organisasi, mendorong pelaksanaan pengawasan ke arah pemberian nilai tambah yang optimal.

Lembaga pengawasan internal pemerintah dalam lingkungan pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota adalah Inspektorat Provinsi, Kabupaten/Kota. Inspektorat adalah lembaga perangkat daerah yang mempunyai tugas membantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang pengawasan dalam wilayah dan jajaran pemerintah, yang secara organisatoris dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya bertanggungjawab kepada kepala daerah (gubernur, bupati/walikota).

Dengan kedudukan Inspektorat yang demikian, maka independensi dalam pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan akan sulit dilakukan. Karena dengan posisi yang demikian, pengaruh dan intervensi dari kepala daerah tidak dapat dihindari, sehingga terkesan bahwa inspektorat provinsi, kabupaten/kota merupakan perangkat daerah yang dibentuk untuk melengkapi syarat formal kelembagaan perangkat daerah, yang dalam melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan terkesan lebih melindungi dan mengamankan kebijakan dan kepentingan pribadi kepala daerah daripada melaksanakan pemerintahan daerah dibidang pengawasan. Anggapan ini barangkali ada benarnya, karena

banyak penyimpangan dan kejanggalan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang terindikasi merugikan kepentingan masyarakat luas belum (tidak) tertangani dan teratasi dengan baik. Hal itu menunjukkan, bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah belum terlaksana dengan optimal.

Optimalisasi pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah belum terlaksana sebagaimana seharusnya, selain karena faktor-faktor tersebut diatas, juga disebabkan oleh beberapa faktor lain, diantaranya faktor ketersediaan sumber daya manusia, faktor anggaran, dan faktor komitmen (*"political will"*) gubernur, bupati/walikota selaku atasan langsung yang bertanggungjawab terhadap pelaksanaan tugas pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Komitmen kepala daerah sangat penting dan menentukan untuk mewujudkan optimalisasi fungsi pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena secara organisatoris inspektorat propinsi, kabupaten/kota adalah lembaga perangkat daerah yang dalam melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan bertanggungjawab kepada kepala daerah. Sehingga akan sulit bagi Inspektorat provinsi, kabupaten/kota untuk melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan dengan optimal apabila tidak didukung oleh kepala daerah. Kendala-kendala pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diuraikan di atas juga terjadi dan dialami oleh Inspektorat Kabupaten Sanggau, sehingga menghambat dan menyulitkan Inspektorat Kabupaten Sanggau untuk melaksanakan pengawasan dengan optimal.

Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan melalui pemeriksaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat

Daerah (SKPD). SKPD adalah perangkat daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan di daerah yang menjadi obyek pemeriksaan lembaga pengawasan internal. Obyek Pemeriksaan (Obyek) Inspektorat Provinsi meliputi semua SKPD provinsi yang terdiri dari sekretariat, dinas, badan, kantor, dan lembaga teknis daerah Propinsi, serta beberapa lembaga perangkat daerah kabupaten/kota. Sedangkan satuan kerja/obyek pemeriksaan Inspektorat Kabupaten/Kota adalah SKPD kabupaten/kota yang terdiri dari sekretariat, dinas, badan, kantor, dan lembaga teknis daerah, serta desa. Ruang lingkup pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi administrasi umum pemerintahan, dan urusan pemerintahan, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 14 UU Nomor 32 tahun 2004 jo Pasal 2 Permendagri Nomor 23 Tahun 2007.

Mengingat semakin gencarnya tuntutan atas penyelenggaraan pemerintahan (daerah) yang bersih, transparan dan akuntabel maka sudah saatnya peran pengawasan ditingkatkan dan diberdayakan sehingga penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, transparan dan akuntabel tidak hanya sebatas wacana dan cita-cita saja, akan tetapi sungguh-sungguh terwujud guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Persoalannya, bukankah Inspektorat provinsi, kabupaten/kota merupakan lembaga perangkat daerah yang dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sangat tergantung dengan komitmen kepala daerah (gubernur, bupati/walikota). Sementara pada kenyataannya hampir semua kegiatan pemerintahan terkait dengan "*personal interes*" kepala daerah ?

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dalam teris ini penulis mengambil judul “**Implementasi Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 di Kabupaten Sanggau**”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dalam penelitian ini dapat dikemukakan masalah sebagai berikut :

- a. Bagaimanakah implementasi pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 di Kabupaten Sanggau ?
- b. Bagaimanakah peran Inspektorat Kabupaten Sanggau dalam pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Sanggau ?
- c. Apakah kendala-kendala dalam pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Sanggau ?

C. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mendeskripsikan implementasi pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 di Kabupaten Sanggau.
- b. Untuk mengetahui peran Inspektorat Kabupaten Sanggau dalam pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Sanggau.

- c. Untuk mengetahui kendala-kendala dalam pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Sanggau.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan :

- a. Dapat dijadikan sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Sanggau dalam membuat kebijakan strategis dalam peningkatan pengawasan internal penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Sanggau.
- b. Dapat menambah wawasan keilmuan penulis, terutama yang berkaitan dengan ketentuan hukum pengawasan dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dipakai untuk pengembangan dalam mencari dan mendapatkan pemikiran baru mengenai pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam menunjang pelaksanaan pembangunan daerah.

E. Kerangka Pemikiran

a. Pengertian Pengawasan

Dalam kehidupan sehari-hari, baik dalam masyarakat maupun dilingkungan kerja, istilah pengawasan itu agaknya tidak terlalu sukar untuk dimengerti. Akan tetapi untuk memberikan suatu definisi atau batasan tentang pengawasan tidak mudah. Hal ini tampak dari beragamnya

definisi tentang pengawasan, meskipun pada prinsipnya definisi tersebut pada umumnya tidak banyak berbeda.

Menurut *Kamus Umum Bahasa Indonesia* karangan **W.J.S. Poerwadarminta**, kata “*awas*” antara lain diartikan sebagai “dapat melihat baik-baik, tajam penglihatan, tajam tiliknya, waspada”, dan lain-lain. Kata “*mengawasi*” antara lain diartikan sebagai “melihat dan memperhatikan”. Sedangkan kata “*kendali*” diartikan “*kekang*”, pengendalian berarti “pengekangan”, dan kata pengendali diberi arti “pemimpin” atau orang yang mengendalikan.

Istilah pengawasan dan pengendalian dalam bahasa Indonesia jelas sekali bedanya, meskipun dalam literatur manajemen yang berbahasa Inggris, kedua pengertian tersebut tidak dibedakan dan tercakup dalam kata “*controlling*” yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya dari pengawasan. Jadi pengawasan termasuk pengendalian. Pengendalian berasal dari kata kendali, sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan, yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar.⁶ Produk langsung kegiatan pengawasan adalah untuk mengetahui, sedangkan kegiatan pengendalian adalah langsung memberikan arah kepada obyek yang dikendalikan.⁷ Menurut Siagian :

pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan

⁶ Viktor M. Situmorang, SH., Jusuf Juhir, SH., *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta, (cetakan II), 1998, hal 18.

⁷ Ir. Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, (cetakan II), 1986, hal 24.

*yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya”.*⁸

Soekarno.K, mendefinisikan :

*pengawasan adalah suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana”.*⁹

Dari rumusan tersebut, dapat ditarik benang merah bahwa pengertian pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Menurut definisi tersebut tidak disajikan tujuan proses pengamatan, melainkan tujuan akhir dari pengawasan itu sendiri, yaitu untuk mencapai hasil sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Selanjutnya Sarwoto mendefinisikan sebagai berikut :

*Pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.”*¹⁰

Dari rumusan tersebut di atas pengawasan diartikan sebagai suatu kegiatan manajer untuk mengusahakan pekerjaan-pekerjaan agar terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki. Artinya subyek yang melakukan pengawasan atau memiliki fungsi pengawasan, yaitu manajer. Selain itu, standar atau tolok ukur untuk melakukan pengawasan adalah rencana yang telah ditetapkan atau hasil yang dikendaki.

⁸ Ibid hal 14

⁹ M. Situmorang, SH., Jusuf Juhir, SH., Op.Cit, hal. 20.

¹⁰ Ibid, hal. 18

Dalam bukunya yang berjudul dasar-dasar manajemen, Manulang mengutip pendapat beberapa penulis asing tentang definisi pengawasan, sebagaimana dikutip oleh Sujamto. Pendapat-pendapat tersebut adalah sebagai berikut : ¹¹

Goerge R. Terry mendefinisikan :

“Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed result in keeping with the plan. (Pengawasan adalah untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi atasnya, dan mengambil tindakan-tindakan korektif, bila diperlukan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana)”.

Newman mendefinisikan :

“Control is assurance that the performance to plan. (Pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan sesuai dengan rencana)”.

Sedangkan Henry Fayol mendefinisikan sebagai berikut :

“Control consist in verivying whether everything occur in conformity with the plan odopted, the instruction issued and principles established. It has for object to point out weaknesses and errors in order to rectivy then and prevent recurrence. (Pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, dengan instruksi yang telah diberikan dan dengan prinsip-prinsip yang telah digariskan. Ia bertujuan untuk menunjukkan (menemukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali)”.

Atas dasar pendapat atau definisi tersebut, Manulang memberikan definisi mengenai pengawasan sebagai berikut :

”Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula”.

¹¹ Ir. Sujamto, Op.Cit, hal.17-18.

Dari definisi tersebut dapat ditarik pengertian bahwa pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan yang telah dilaksanakan yang sesuai dengan rencana. Sedangkan pengertian pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 1 ayat (4) PP Nomor 79 Tahun 2005, juncto Pasal 1 ayat (1) Permendagri 23 tahun 2007. Pasal 1 ayat 4 PP Nomor 79 Tahun 2005, menyatakan :

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 1 ayat (1) PP 23 tahun 2007 :

Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengertian pengawasan penyelenggaraan daerah sebagaimana yang diatur dalam PP No. 79 Tahun 2005 dan Permendagri No. 23 Tahun 2007 pada dasarnya tidak ada perbedaan, karena Permendagri tersebut merupakan ketentuan teknis operasional dari PP Nomor 79 Tahun 2005 yang mengatur mengenai tata cara pelaksanaan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Artinya pengawasan adalah proses kegiatan yang diadakan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sejalan dengan rencana yang telah ditetapkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan adalah sarana/alat yang digunakan untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan dalam koridor hukum yang berlaku.

Dari berbagai definisi/pengertian pengawasan, baik yang didefinis

oleh para sarjana, maupu yang diatur dalam peraturan perundang-undangan pada dasar saling melengkapi. Karena hakekat dari pengawasan adalah untuk menjamin agar suatu kegiatan atau pekerjaan terlaksana atau terselenggara sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, jelas bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah diorientasikan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku guna mencapai (*mewujudkan*) kesejahteraan masyarakat.

b. Maksud dan Tujuan Pengawasan

1. Maksud Pengawasan

Pengawasan atas suatu pekerjaan atau kegiatan dilakukan dengan maksud agar kegiatan tersebut dilaksanakan dan terlaksana sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Demikian juga supaya tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang telah direncanakan dapat terlaksana, maka perlu pengawasan. Dengan pengawasan akan diketahui apakah tujuan yang akan dicapai telah dilakukan dengan berpedoman pada rencana yang telah ditetapkan terlebih dahulu atau tidak. oleh karena itu pengawasan diadakan dengan maksud :¹²

- (1) Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak;
- (2) Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama, atau timbul kesalahan baru;

¹² Viktor M. Situmorang, SH., Jusuf Juhir, SH., Op.Cit., hal. 22.

- (3) Mengetahui apakah penggunaan budget yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan;
- (4) Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam planning atau tidak;
- (5) Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam planning, yaitu standar.

Menurut Leonard D. White, bahwa maksud pengawasan itu adalah¹³ :

- (1) *Untuk menjamin bahwa kekuasaan itu digunakan untuk tujuan yang diperintah dan mendapat dukungan serta persetujuan dari rakyat;*
- (2) *Untuk melindungi Hak Asasi Manusia yang telah dijamin oleh undang-undang dari pada tindakan penyalahgunaan kekuasaan.*

Arifin Abdul Rachman mengatakan, maksud diadakan pengawasan adalah :

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

Dari berbagai rumusan mengenai maksud pengawasan, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan adalah instrumen atau alat yang diadakan atau dilaksanakan dengan maksud untuk mengetahui kendala, hambatan, serta untuk menghindari kesalahan-kesalahan, kecurangan-kecurang, dan kelalaian-kelalaian dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga maksud dan tujuan untuk meningkatkan

¹³ Ibid, hal. 22.

kesejahteraan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan sungguh-sungguh dapat diwujudkan.

Menurut penjelasan Pasal 18 UU No. 32 Tahun 2004, Pengawasan yang dimaksud dalam ketentuan ini dimaksudkan agar pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di daerah tetap dapat berjalan sesuai dengan standar dan kebijakan Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan.

2. Tujuan Pengawasan

Untuk mengetahui tujuan pengawasan, maka terlebih dahulu harus diketahui batasan definisi pengawasan seperti diuraikan terdahulu, yakni "setiap usaha untuk mengetahui sejauhmana pelaksanaan tugas yang dibebankan dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai". Menurut definisi ini sudah jelas, tujuan pengawasan yaitu untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan, apakah terlaksana sesuai rencana atau tidak, sesuai dengan yang semestinya atau tidak.

Tujuan pengawasan dalam PP Nomor 79 Tahun 2005 dan Permendagri No. 23 Tahun 2007 tidak menjelaskan secara rinci mengenai tujuan pengawasan. Akan tetapi pengertian, maksud, dan tujuan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah digabung menjadi satu dalam definisi mengenai pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana yang diatur dalam

Pasal 1 ayat (4) PP Nomor 79 tahun 2005 Jo Pasal 1 ayat (1) Permendagri Nomor 23 Tahun 2007, yang menyatakan :

Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah bertujuan untuk menjamin agar pemerintahan diselenggarakan sesuai rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintahan ditujukan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih (*Clean Government*).¹⁴ Selain itu, pengawasan internal pemerintah diharapkan juga dapat mendorong instansi pemerintah meningkatkan kualitas pelaksanaan tugas dan pencapaian kinerja yang tinggi, serta pembangunan nasional berjalan sebagaimana mestinya, termasuk pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi dalam mengembangkan inisiatif dan kreativitas daerah, dan sumber dayanya demi mendorong pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pelayanan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat, yang bebas KKN.¹⁵

Supaya pemerintahan yang bersih dapat terwujud, maka pemerintahan seharusnya diselenggarakan atau dilaksanakan dengan prinsi-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Menurut UNDP, karakteristik atau prinsip yang dianut dan

¹⁴ <http://swamandiri.org/2008/01/23/pengawasan-menuju-clean-government/>

¹⁵ Pontas R. Siahaan., Op.Cit. hal, 13.

dikembangkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik meliputi¹⁶ :

1. **"Participation"** (partisipasi). Setiap orang atau warga masyarakat, laki-laki maupun perempuan memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung, maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing.
2. **"Rule of Law"** (Aturan Hukum). Kerangka aturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakan dan dipatuhi secara utuh, terutama aturan hukum tentang hak azasi manusia.
3. **"Transparency"** (Transparansi). Transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi.
4. **"Responsiveness"** (Daya Tanggap). Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (stakeholders).
5. **"Consensus Orientation"** (berorientasi Konsensus). Pemerintahan yang baik akan bertindak sebagai penengah bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diperlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.
6. **"Equity"** (Berkeadilan). Pemerintahan yang baik akan memberi kesempatan yang baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.
7. **"Effectiveness and Efficiency"** (efektivitas dan efisiensi). Setiap proses kegiatan dan lembaga diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang sesuai kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber yang tersedia.
8. **"Accountability"** (Akuntabilitas). Para pengambil keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada para pemilik (stakeholders).
9. **"Strategic Vision"** (Visi Strategis). Para pimpinan dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, bersama dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut.

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi

¹⁶ Prof. Dr. Hj. Sedarmayanti, Dra., M.Pd., GoodGovernance (Kepemerintahan yang baik) bagian kedua Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (Kepemerintahan yang baik), Penrbit Mandar Maju, Bandung 2004, hal. 247 – 248.

dan Nepotisme (KKN). Asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, dan asas efektivitas.

Asas-asas umum penyelenggaraan negara tersebut merupakan kaedah atau norma yang memang seharusnya diketahui dan dipahami oleh aparatur pemerintah untuk diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga pemerintahan diselenggarakan dengan benar sesuai dengan prinsip-prinsip, kaedah dan norma yang berlaku.

c. Ruang Lingkup Pengawasan

Ruang lingkup pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2007, yang menyatakan :

- (1) Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi :
 - a. Administrasi umum pemerintahan; dan
 - b. Urusan pemerintahan.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilakukan terhadap :
 - a. Kebijakan daerah;
 - b. Kelembagaan;
 - c. Pegawai daerah;
 - d. Keuangan daerah; dan
 - e. Barang daerah.
- (3) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan terhadap :
 - a. Urusan wajib;
 - b. Urusan pilihan;
 - c. Dana Dekonsentrasi;

Dari ketentuan Pasal 2 tersebut dapat diketahui bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pengawasan terhadap

administrasi umum pemerintahan, dan urusan pemerintahan. Administrasi umum pemerintahan meliputi kebijakan daerah, kelembagaan, pegawai daerah, keuangan daerah, dan barang daerah. Sedangkan urusan pemerintahan meliputi urusan wajib, urusan pilihan, serta dana dekonsentrasi.

Urusan wajib dan urusan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota diatur dalam Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, yang menyatakan :

- (1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:
 - a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
 - b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
 - c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
 - d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
 - e. penanganan bidang kesehatan;
 - f. penyelenggaraan pendidikan;
 - g. penanggulangan masalah sosial;
 - h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
 - i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
 - j. pengendalian lingkungan hidup;
 - k. pelayanan pertanahan;
 - l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
 - m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
 - n. pelayanan administrasi penanaman modal;
 - o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
 - p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.
- (2) Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Urusan wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara antara lain perlindungan hak konstitusional; perlindungan kepentingan nasional, kesejahteraan

masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum dalam kerangka menjaga kutuhan NKRI; dan pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional. Sedangkan urusan pilihan adalah urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah seperti antara lain pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, dan pariwisata

Menurut Mucshan, kewenangan dikatakan kewenangan wajib, karena seluruh daerah kabupaten dan kota harus dapat melaksanakan kewenangan tersebut. Apabila ada daerah yang tidak mampu melaksanakan, ada 3 (tiga) alternatif yang terjadi, yakni (1) Kewenangan tersebut dikembalikan kepada daerah provinsi; (2) Daerah yang tidak mampu tersebut dimerger dengan daerah lain; (3) Daerah yang tidak mampu tersebut dihapuskan.¹⁷

Untuk melaksanakan kewenangan yang dimiliki, maka kepada masing-masing daerah diberi kewenangan untuk membentuk lembaga perangkat daerah. Lembaga perangkat daerah merupakan unsur pelaksana urusan pemerintahan di daerah yang bekerja melaksanakan urusan pemerintahan untuk mencapai tujuan pemerintahan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Dalam penjelasan umum¹⁸ UU Nomor 32 tahun 2004 diterangkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala

¹⁷ Edy Suandi Hamid dan Sobirin Malian (penyunting), *Memperkokoh Otonomi Daerah Kebijakan, Evaluasi Dan Saran*, UII Press, Yogyakarta, 2005 (cetakan II), hal 159.

¹⁸ Penjelasan umum UU Nomor 32 Tahun 2004, dalam Marsono, *Kepala Daerah Pilihan Rakyat*, CV Eka Jaya, Jakarta, 2005.

daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari (a) unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga sekretaris; (b) unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah; serta (c) unsur pelaksanaan urusan daerah yang diwadahi dalam dinas daerah. Perangkat daerah meliputi Sekretariat, lembaga teknis daerah dan dinas daerah.

Dalam menyusun lembaga perangkat daerah ada beberapa faktor yang menjadi pertimbangan, yaitu kemampuan keuangan; kebutuhan daerah; cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas; luas wilayah kerja dan kondisi geografis; jumlah dan kepadatan penduduk; potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani; sarana dan prasarana penunjang tugas.

d. Macam-Macam Pengawasan

1. Pengawasan Langsung dan Tidak Langsung

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pemimpin atau pengawas dengan mengamati, meneliti memeriksa, mengecek sendiri secara "*on the spot*" di tempat pekerjaan, dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan inspeksi.¹⁹

Pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari

¹⁹ Viktor M. Situmorang, SH., Jusuf Juhir, SH., Op.Cit, hal. 28.

laporan-laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tulisan, mempelajari pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa "*on the spot*".²⁰

2. Pengawasan Preventif dan Represif

Dalam pengawasan secara umum dikenal dua jenis pengawasan, yaitu pengawasan "*preventif*", dan pengawasan "*represif*". Arti harafiah pengawasan "*preventif*" adalah pengawasan yang bersifat mencegah. Mencegah artinya menjaga jangan sampai suatu kegiatan itu terjerumus pada kesalahan. Pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah agar pemerintah daerah tidak mengambil kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam pengertian yang lebih operasional, yang dimaksud dengan pengawasan preventif adalah pengawasan terhadap pemerintahan daerah agar pemerintah daerah tidak menetapkan kebijakan yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau peraturan perundang-undangan lainnya.²¹

Pengawasan "*repersif*", yaitu pengawasan yang berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik berupa Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, maupun Keputusan Pimpinan DPRD dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengawasan

²⁰ Ibid, hal. 28.

²¹ Hanif Nurcholis, Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah (edisi revisi), Grasindo, Jakarta, 2007, hal. 313.

represif berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan daerah yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan/atau peraturan perundang-undangan yang lainnya.²²

3. Pengawasan Intern dan Ekstern

Pengawasan "*intern*" adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri.²³ Pengawasan intern lebih dikenal dengan pengawasan fungsional. Pengawasan fungsional adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah, yang dilakukan secara fungsional oleh lembaga yang dibentuk untuk melaksanakan pengawasan fungsional, yang kedudukannya merupakan bagian dari lembaga yang diawasi seperti Inspektorat Jendral, Inspektorat Propinsi, Kabupaten/Kota. Sementara pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi itu sendiri, seperti BPK.

e. Mekanisme Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Ditinjau dari Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005

Hal-hal yang berkaitan dengan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 20 sampai dengan 36 PP 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan

²² Ibid, hal. 313-314.

²³ Viktor M. Situmorang, SH., Jusuf Juhir, SH., Op.Cit, hal. 28.

penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah maka diperlukan pedoman.

Menurut ketentuan Pasal 28 ayat (3) PP 79 Tahun 2005, menyatakan :

Ketentuan lebih lanjut mengenai pedoman tata cara pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, huruf c, huruf d, huruf e dan huruf f diatur dengan Peraturan Menteri/ Menteri Negara/ Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen sesuai dengan fungsi dan kewenangannya.

Peraturan Menteri yang dimaksud oleh ketentuan ini adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Mekanisme/tahapan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan diawali dengan penyusunan Program Kerja Pengawasan Tahunan, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 5 Permedagri Nomor 23 Tahun 2007, menyatakan :

- (1) Penyusunan rencana pengawasan tahunan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten dan Kota dikoordinasikan oleh Inspektur Provinsi.
- (2) Rencana pengawasan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun dalam bentuk Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) dengan berpedoman pada kebijakan pengawasan.
- (3) Penyusunan PKPT sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan atas prinsip keserasian, keterpaduan, menghindari tumpang tindih dan pemeriksaan berulang-ulang serta memperhatikan efisiensi dan efektifitas dalam penggunaan sumber daya pengawasan.
- (4) Rencana pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.

Programa Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT), disusun dengan memperhatikan hal-hal sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 6 Permendagri Nomor 23 tahun 2007, yang menyebutkan :

PKPT sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan Pasal 5 meliputi :
a. ruang lingkup;

- b. sasaran pemeriksaan;
- c. SKPD yang diperiksa;
- d. jadwal pelaksanaan pemeriksaan;
- e. jumlah tenaga;
- f. anggaran pemeriksaan; dan
- g. laporan hasil pemeriksaan yang diterbitkan.

Dalam melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah maka Pejabat Pengawasan Pemerintah (PPP) berpedoman pada PKPT yang telah disusun. Selain itu, PPP dalam melaksanakan pengawasan berkoordinasi dengan Inspektur, sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 8 Permendagri 23 tahun 2007, yang menyatakan :

- (1) Pejabat Pengawas Pemerintah melaksanakan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah berpedoman pada PKPT.
- (2) Pejabat Pengawas Pemerintah dalam melaksanakan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah berkoordinasi dengan Inspektur Provinsi dan Inspektur Kabupaten/Kota.

Pejabat Pengawas Pemerintah, dalam melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan dilakukan melalui kegiatan pemeriksaan, monitoring dan evaluasi. Kegiatan pemeriksaan dilaksanakan berpedoman pada Daftar Materi Pemeriksaan (DMP), sebagaimana yang diatur dalam Pasal 10 Permendagri Nomor 23 Tahun 2007, yang menyatakan :

- (1) Kegiatan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9, meliputi:
 - a. Pemeriksaan secara berkala dan komprehensif terhadap kelembagaan, pegawai daerah, keuangan daerah, barang daerah, urusan pemerintahan;
 - b. Pemeriksaan dana dekonsentrasi;
 - a. Pemeriksaan tugas pembantuan; dan
 - c. Pemeriksaan terhadap kebijakan pinjaman dan hibah luar negeri.
- (1) Kegiatan pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan Daftar Materi Pemeriksaan.
- (2) Daftar Materi Pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tercantum dalam lampiran I peraturan ini.

Selanjutnya kegiatan monitoring diatur dalam ketentuan Pasal 11 Permendagri Nomor 23 Tahun 2007, yang menyatakan :

- (1) Kegiatan monitoring dan evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 dilakukan terhadap administrasi umum pemerintahan dan urusan pemerintahan.
- (2) Pejabat Pengawas Pemerintah dalam melakukan kegiatan monitoring dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan petunjuk teknis.

Untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan daerah yang bersih, akuntabel, dan transparan maka inspektorat kabupaten melalui Pejabat Pengawas Pemerintah diberi tugas untuk melakukan pemeriksaan tertentu dan laporan mengenai adanya indikasi Korupsi Kolusi dan Nepotisme, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 12 Permendagri Nomor 23 Tahun 2007, yang menyatakan :

- (1) Selain pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 Pejabat Pengawas Pemerintah dapat melakukan pemeriksaan tertentu dan pemeriksaan terhadap laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemeriksaan tertentu dan pemeriksaan terhadap laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme diatur tersendiri.

Hasil pemeriksaan yang telah dilakukan, selanjutnya oleh Pejabat Pengawas Pemerintah dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP). LHP berisi temuan, saran dan rekomendasi yang wajib untuk tindaklanjut oleh satuan kerja perangkat daerah yang diperiksa guna memperbaiki kekeliruan maupun kesalahan dalam pelaksanaan penyelenggaraan administrasi umum pemerintahan, dan urusan pemerintahan yang terjadi pada satuan kerja yang diperiksa. Pemeriksaan terhadap pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan tidak dilakukan untuk mencari kesalahan, meskipun ditemukan kesalahan, akan tetapi ditujukan untuk mencegah agar tidak terjadi kesalahan sehingga kesalahan tersebut tidak dilakukan secara berulang-ulang.

LHP Pejabat Pengawas Pemerintah Inspektorat Kabupaten/Kota disampaikan kepada Bupati/Walikota dan satuan kerja yang diperiksa dengan tembusan kepada Gubernur dan BPK perwakilan. Tembusan LPH yang disampaikan kepada gubernur dan BPK dimaksudkan agar gubernur dan BPK mengetahui mengenai perkembangan pemeriksaan yang telah dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten, selain itu dimaksudkan untuk menghidari pemeriksaan yang tumpang tindih.

Tindaklanjut hasil pemeriksaan memiliki peranan yang strategis dalam siklus pengawasan penyelenggaraan pemerintahan, karena berhasil atau tidaknya pengawasan dapat dilihat (diukur) dari perkembangan tindaklanjut. Tindaklanjut hasil pemeriksaan adalah bukti bahwa satuan kerja perangkat daerah yang diperiksa memiliki komitmen untuk memperbaiki kekeliruan maupun kesalahan dalam pelaksanaan administrasi umum pemerintahan maupun urusan pemerintahan daerah yang terjadi pada unit kerjanya. Untuk mengetahui perkembangan tindaklanjut hasil pengawasan Pejabat Pengawas Pemerintah, maka diadakan evaluasi pengawasan melalui rapat pemutakhiran data tindaklanjut hasil pengawasan, yang diselenggarakan paling sedikit 2 (dua) kali dalam setahun, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 20 Permerdagri 23 Tahun 2007, yang menyatakan pemutakhiran hasil pengawasan Pejabat Pengawas Pemerintah dilakukan paling sedikit 2 (dua) kali dalam setahun.

F. Metode Penelitian

Untuk memperoleh bahan-bahan yang diperlukan dalam penelitian ini, maka penulis melakukan penelitian dengan menggunakan metode tertentu, sebagai berikut :

a. Metode Pendekatan

Metode pendekatan dalam penelitian tesis ini menggunakan pendekatan yuridis-empiris, karena ruang lingkup penelitian adalah melakukan studi hukum dalam praktek. Pendekatan yuridis dilakukan dengan menggunakan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, dan juga menggunakan pendapat para ahli di bidang hukum, terutama yang berkaitan dengan masalah penelitian.

b. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi dalam penelitian ini adalah *deskriptif-empiris*, artinya penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran secara rinci, sistematis, dan menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan implementasi pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan pelaksanaan tugas Inspektorat Kabupaten, serta hambatan/kendala dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

c. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data sekunder. Data sekunder adalah data yang sudah baku, berupa dokumen-dokumen hasil pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pada Inspektorat Kabupaten

Sanggau. Pengumpulan data sekunder dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan yang meliputi²⁴ :

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, seperti :
 - (a) Undang-Undang Dasar Negara RI 1945;
 - (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu TAP MPR No. XI/MPR/1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
 - (c) No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
 - (d) Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman, Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
 - (e) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
 - (f) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2007 tentang Pedoman Penanganan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah;
 - (g) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2007 tentang Norma Pengawasan dan Kode Etik Pejabat Pengawas Pemerintah.
- 2) Bahan Hukum Sekunder adalah bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer, misalnya buku-buku literatur hukum, hasil-hasil penelitian, hasil karya ilmiah para sarjana.

²⁴ Soejono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2007, hal 52

3) Bahan Hukum Tersier, merupakan bahan hukum yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia.

d. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dimaksudkan agar diperoleh data yang berhubungan erat dengan permasalahan yang ada dalam penelitian ini. Dalam penelitian ini akan digunakan data sekunder. Data sekunder adalah data yang bersumber atau diperoleh dari studi dokumenter atau studi kepustakaan, dengan melakukan pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, literatur-literatur, dokumen-dokumen, karya ilmiah lainnya yang berkaitan dengan penelitian.

e. Metode Analisa Data

Dalam penelitian ini, data yang diperoleh akan dianalisis secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas secara menyeluruh dengan menggunakan metode berpikir induktif dan deduktif. Analisis kualitatif adalah suatu kegiatan untuk memanfaatkan data sekunder untuk dipergunakan dalam memecahkan masalah penelitian. Metode berpikir induktif adalah metode berpikir yang mendasarkan pada hal-hal yang bersifat khusus untuk kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat umum. Metode berpikir deduktif adalah metode berpikir yang mendasarkan pada hal-hal yang bersifat umum untuk kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus.

G. Sitematika Penulisan

Hasil penelitian ini akan disusun dan diasjikan dalam suatu karya ilmiah berupa tesis yang terdiri dari 4 (empat) bab, dan tiap bab akan dirinci menjadi beberapa sub-bab. Bab pertama (pendahuluan) merupakan pengantar dan pedoman bagi pembahasan berikutnya. Dalam bab ini diuraikan tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian dan kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab dua (tinjauan pustaka) menguraikan tentang landasan teori yang nantinya akan sangat membantu dalam analisis hasil-hasil penelitian yang mencakup teori-teori hukum mengenai konsep dasar sistem pemerintahan daerah, kewenangan dan perangkat pemerintahan daerah, pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selanjutnya bab tiga (hasil penelitian dan analisis) menguraikan mengenai analisis data dan pembahasan atas hasil pengolahan data, yang meliputi gambaran umum Kabupaten Sanggau, implemetasi pengawsan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Sanggau, peran Inspektorat Kabupaten Sanggau dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, serta kendala-kendala pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Bab empat (penutup), berisi simpulan dari penelitian yang dilakukan, dan saran-saran yang dianggap perlu sebagai masukan bagi pihak-pihak terkait.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Sistem Pemerintahan Daerah

Dalam membahas sistem pemerintahan daerah, tidak lepas dari ketentuan ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998, dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai landasan konstitusional bangsa Indonesia. Berdasarkan ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, telah terjadi perubahan terhadap sistem pemerintahan daerah yang termanifestasi dalam amandemen UUD 1945.

Menurut catatan sejarah ketatanegaraan Indonesia, perubahan UUD 1945 yang ditetapkan dan disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945, pernah diganti dengan konstitusi RIS 1949 (27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950) yang kemudian diganti dengan UUD Sementara 1950 (17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959). Selanjutnya UUD 1945 diberlakukan kembali melalui dekrit presiden pada tanggal 5 Juli 1959, dan akhirnya mengalami perubahan 4 (empat) kali, yaitu perubahan pertama Tahun 1999, perubahan kedua Tahun 2000, perubahan ketiga Tahun 2001, serta perubahan keempat Tahun 2002.²⁵

²⁵ Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi & Makamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hal. 33-34

Pengaturan mengenai bentuk negara kesatuan tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Sedangkan pengaturan pembagian daerah tertuang dalam Pasal 18 ayat (1) sampai ayat (3) UUD 1945 amandemen kedua, yang berbunyi :

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten, kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.*
- (2) Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan.*
- (3) Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.*

Pembagian Daerah di Indonesia dikenal juga adanya satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, dan satuan-satuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya yang merupakan pengaturan pemerintahan asli Indonesia sepanjang hal itu masih ada, yang pengaturannya diatur dalam Pasal 18B UUD 1945. Ketentuan ini mengandung arti bahwa dalam susunan daerah provinsi, kabupaten maupun kota dimungkinkan adanya pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Pengertian daerah khusus dan istimewa dalam UUD 1945 ini belum ada pengaturan mengenai batasannya.²⁶

Selain daerah provinsi, kabupaten/kota diatur juga adanya satuan-satuan masyarakat hukum adat sepanjang hal itu masih ada, satuan masyarakat tersebut mempunyai teritorial yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Ketentuan Pasal 18 dan Pasal 18B UUD 1945 mengisyaratkan dan

²⁶ Masalah-Masalah Hukum , Majalah Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Vol. 34 No. 4 Oktober – Desember 2005, hal 247.

menempatkan sistem pemerintahan daerah sebagai bagian (subsistem) dari sistem pemerintahan Indonesia. Hal ini berhubung diadanya bentuk negara kesatuan menurut Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, artinya Negara Republik Indonesia menganut bentuk negara yang terdesentralisasi.²⁷

Dengan demikian sejak amandemen kedua terhadap Pasal 18 UUD 1945 pada tahun 2000, telah terjadi beberapa perubahan mengenai Pasal dan penjelasan dari UUD 1945 lama. Perubahan tersebut sangat mendasar, baik secara struktural maupun substansial, sehingga yang semula hanya 1 (satu) Pasal menjadi 3 (tiga) Pasal (Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B). Dilihat dari substansinya, baik secara konseptual maupun secara hukum, Pasal-Pasal baru pemerintahan daerah dalam UUD 1945 memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan yang baru pula.²⁸ Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip Arief Hidayat, menyatakan hal tersebut nampak pada prinsip-prinsip dan ketentuan sebagai berikut :²⁹

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)). Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah melaksanakan desentralisasi pemerintahan yang bersifat otonom dan tugas pembantuan.
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5)). Prinsip ini mengandung pengertian daerah diberikan hak seluas-luasnya mengatur rumah tangga daerah sepanjang itu bukan merupakan urusan pemerintah pusat. Campur tangan pemerintah pusat harus dibatasi hanya menjaga keseimbangan antara prinsip kesatuan (unity) dan perbedaan (diversity).
3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat(1)). Bentuk dan isi otonomi daerah tidaklah harus diseragamkan akan tetapi melihat potensi yang ada di daerah.
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional (Pasal 18B ayat (2)). Prinsip ini mengandung pengertian bahwa negara mengakui dan menghormati keberadaan masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschap*) sebagai suatu persekutuan

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid. 247-248

- hukum yang dapat mempunyai pemerintahan yang dapat mengurus rumah tangganya sendiri sebagai sub-sistem pemerintahan dari Negara Indonesia.
5. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat (1)). Mengenai kekhususan dan istimewa suatu daerah tidak disebutkan secara rinci, kalau mengambil pengertian menurut penjelasan Pasal 18 UUD yang disebut istimewa dikaitkan dengan pemerintahan asli seperti desa atau pemerintahan yang diselenggarakan oleh pribumi seperti Daerah Istimewa Yogyakarta, atau seperti Daerah Istimewa Aceh karena menjalankan syariat Islam, namun itu tidak pernah terlaksana. Mengenai kekhususan suatu daerah tidak ada rumusnya atau batasannya hanya apabila dilihat dari kenyataan yang ada. kekhususan ini telah diberikan kepada DKI Jakarta dan sekarang pemberian otonomi khusus diberikan kepada Provinsi Irian Jaya (Papua) dan Provinsi Nangroe Aceh Darussalam.
 6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat (3)). Badan Perwakilan di Daerah (DPRD) dipilih langsung oleh rakyat dan tidak ada yang diangkat.
 7. Hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18 ayat (2)). Prinsip ini memuat mengenai kewenangan dan keuangan. Kewenangan daerah yang ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (digantikan dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004) tentang Pemerintahan Daerah telah dirinci kewenangan yang tidak diberikan kepada daerah, kewenangan wajib pemerintah Kabupaten/Kota, dan kewenangan provinsi yang lebih rinci sebelumnya telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 (telah diganti dengan PP Nomor 38 Tahun 2007). Hubungan keuangan pusat dan daerah telah dituangkan dalam UU Nomor 23 Tahun 1999 (telah diganti dengan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004).

Dari rumusan Pasal 18 UUD 1945 tersebut, secara tegas diuraikan bahwa pemerintahan daerah terdiri atas pemerintahan propinsi, pemerintahan kabupaten, dan pemerintahan kota. Agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat terselenggara dengan tertib, maka susunan dan tata cara penyelenggaraannya diatur dengan undang-undang. Undang-undang yang dimaksud adalah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah mengalami dua kali perubahan (amandeman), perubahan pertama dilakukan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang. Sedangkan perubahan kedua terhadap UU Nomor 32 Tahun 2004 dilakukan dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam melaksanakan pemerintahan, masing-masing pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2) UUD 1945), dan menjalankan pemerintahan daerah dengan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan menjadi urusan pemerintah pusat.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Supomo, sebagaimana dikutip oleh Rozali Abdullah menyatakan bahwa otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat-sifat sendiri-sendiri, dalam kadar negara kesatuan. Tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat daerah lain. Karena itu pemerintah harus menjauhkan segala urusan yang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah menurut satu model.³⁰

³⁰ Prof. H. Rozali Abdullah, SH, Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif, Rajawali Press, Jakarta, (cetakan III), 2002, hal.11.

Otonomi daerah menurut ketentuan Pasal 1 angka 5 UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut catatan sejarah, sejak proklamasi 17 Agustus Tahun 1945 sampai sekarang sudah banyak peraturan perundang-undang yang diberlakukan yang mengatur mengenai pemerintahan daerah. Peraturan perundang-undangan tersebut antara lain Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pembentukan Komite Nasional Daerah; Undang-undang Nomor 22 Tahun 48 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah; Undang-undang Nomor 50 Tahun 1950 tentang Pemerintahan daerah Indonesia Timur; Undang-undang Nomor 51 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah; Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 (*disempurnakan*) tentang Pemerintahan Daerah; Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 (*disempurnakan*) tentang DPRD-Gotong Royong dan Sekretariat Daerah; Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah; Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja; Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah; Undang-undang

Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.³¹ Dan yang terakhir adalah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dibuat pasca amandemen UUD Negara Republik Indonesia 1945.

Sejalan dengan otonomi daerah tersebut, menurut Soehino sebagaimana dikutip oleh Titik Triwulan Tutik mengatakan :

*Sistem pemerintahan daerah pada prinsipnya harus menyesuaikan diri dengan sistem pemerintahan pusat, yang pada umumnya sistem tersebut telah ditegaskan dalam UUD sepanjang negara itu mempunyai UUD.*³²

Berdasarkan rumusan Pasal 18 UUD 1945 sesudah perubahan/amandemen, serta pendapat para sarjana, dapat ditarik benang merah bahwa sistim pemerintahan daerah diselenggarakan dengan asas otonomi seluas-luasnya dan tugas pembantuan yang diorientasikan untuk mencapai kesejahteraan sosial dalam kebinekaan. Artinya dengan kewenangan yang dimiliki, maka masing-masing daerah dalam melaksanakan otonomi daerah diberi keleluasaan dan kebebasan untuk menggali nilai-nilai, dan potensi daerah yang dimiliki sesuai dengan karakteristik masing-masing daerah untuk melaksanakan pembangunan daerah guna mewujudkan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Oleh karena itu, pemberlakuan otonomi daerah sebagai bentuk pembagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, memberikan konsekwensi bagi tumbuh-kembangnya kreativitas daerah dalam mengatur dan mengelola potensi daerah bersama peran aktif masyarakat, sehingga dapat meningkatkan taraf pembangunan daerah untuk kesejahteraan masyarakatnya.

³¹ Prof. H. Rozali Abdullah, SH, Op.Cit, hal. 12-13.

³² Titik Triwulan Tutik, Op.Cit. hal. 179

Dalam praktek kenegaraan, telah berulang kali dibentuk sistem pemerintahan daerah (daerah-daerah otonom yang merupakan konsekuensi diadopsinya asas desentralisasi, serta dibentuknya wilayah administratif yang merupakan konsekuensi diadopsinya asas dekonstrasi). Dengan demikian otonomi daerah merupakan suatu keharusan dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Artinya konstitusi Negara Indonesia (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945) mengamanatkan dan memberikan kesempatan kepada rakyat masing-masing daerah untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mewujudkan keadilan sosial.

Sebelum bergulirnya tuntutan reformasi terhadap semua segi kehidupan berbangsa di Indonesia, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah diselenggarakan atas dasar UU Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang diadopsi oleh UU Nomor 5 Tahun 1974 adalah “*asas desentralisasi*” adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya (Pasal 1 huruf b). “*Asas tugas pembantuan*” adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah dan pemerintah desa oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya (Pasal 1 huruf d). Sedangkan “*asas dekonstrasi*” adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah (Pasal 1 huruf f).

Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah tingkat I dan Tingkat II (Pasal 3 ayat 1), yang dimaksud daerah otonom adalah:

“kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Sementara wilayah yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi disebut wilayah administrative (wilayah). Wilayah-wilayah ini disusun secara vertikal dan merupakan lingkungan kerja perangkat pemerintah (pusat) yang menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan umum di daerah (Pasal 11 huruf g).

Seiring dengan bergulirnya gerakan reformasi yang menghendaki perubahan dan peranserta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, maka tanggal 4 Mei 1999 ditetapkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah sebagai pengganti UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Prinsip-prinsip yang dianut dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 adalah “*asas desentralisasi*” adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 huruf e); “*asas dekonsentrasi*” adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah (Pasal 1 huruf f). Sedangkan “*asas tugas pembantuan*” adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai

pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskannya.

Prinsip ini dipertegas lagi bahwa penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat dititik beratkan di daerah kabupaten dan kota, dan asas tugas pembantuan dilaksanakan di daerah provinsi, daerah kabupaten, kota, dan desa.

Namun dalam perjalannya UU Nomor 22 tahun 1999 diubah dan diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Penggantian/perubahan UU Nomor 22 Tahun 1999 dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 dilakukan karena terjadinya perubahan konstitusi negara, yaitu amandemen atas Pasal 18 UUD 1945. Perubahan dan pembentukan Undang-undang pemerintahan daerah tahun 2004 dilakukan karena adanya amandemen UUD 1945 dan perubahan sistem ketatanegaraan.

Prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pada dasarnya sama dengan yang dianut oleh UU Nomor 22 Tahun 1999, dengan mengedepan prinsip otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab. Pelaksanaan otonomi daerah dengan menggunakan prinsip *otonomi seluas-luasnya*, dalam arti daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan menjadi urusan pemerintah.³³ Urusan pemerintahan yang tidak menjadi urusan pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 10 ayat (3) UU

³³ Penjelasan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah..

Nomor 32 Tahun 2004, yang meliputi politik *luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.*

Dengan kewenangan yang dimiliki, maka daerah memiliki keleluasaan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Hal itu berarti memberikan keleluasaan bagi daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, dengan beberapa pengecualian dan keleluasaan tersebut mencakup kewenangan secara utuh dan penuh dalam penyelenggaraan otonomi daerah, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Dengan demikian pemberian otonomi luas kepada daerah diorientasikan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁴ Selain itu, prinsip otonomi luas dimaksudkan bahwa kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Selain itu, daerah diberi keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan

³⁴ Penjelasan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dan tujuan pemberian otonomi itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.³⁵

Prinsip *otonomi nyata* adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya.³⁶ Dengan demikian, terdapat keleluasan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan untuk tumbuh, hidup dan berkembang di daerah sehingga isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dan serupa dengan daerah lainnya.³⁷

Prinsip "*otonomi bertanggungjawab*" adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.³⁸ Dengan demikian hal tersebut merupakan perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai pemberian otonomi daerah.

³⁵ Prof. H. Rozali Abdullah, SH., Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara langsung, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hal. 5.

³⁶ Penjelasan UU Nomor 32 tahun 2004.

³⁷ Prof. H. Rozali Abdullah, SH., Op.Cit hal. 5

³⁸ Penjelasan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Supaya pemerintahan daerah terselenggara tepat sasaran dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, maka pemerintahan daerah hendaknya diselenggarakan selain berpedoman pada ketentuan hukum yang berlaku, juga berpedoman pada prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (good governance), dan asas-asas penyelenggaraan negara yang bersih. Asas-asas pemerintahan yang baik terdiri atas asas akuntabilitas, asas transparansi, dan asas partisipasi. Menurut ketentuan Pasal 3 UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), asas-asas penyelenggaraan negara yang bersih meliputi asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas.

Asas-asas pemerintahan yang baik, dan asas-asas penyelenggaraan negara yang bersih sangat diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang bersih (clean government) guna mewujudkan pemerintahan yang efektif dan efisien.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas desentralisasi, asas tugas pembantuan, dan asas dekonsentrasi berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sementara dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, berdasarkan pada asas otonomi seluas-luasnya, asas desentralisasi, dan asas tugas pembantuan.

1. Asas Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan

pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penjelasan UU Nomor 32 Tahun 2004, menegaskan bahwa penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan Pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan.³⁹

Philipus M. Hadjon, mengemukakan⁴⁰ :

“desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan”.

Menurut ensiklopedi ilmu sosial, sebagaimana dikutip oleh Sarundajang sebagai berikut :

“desentralisasi berdasarkan Encyclopedia of the social science disebutkan bahwa “the process of the centralization denote the transference of authority, legislative, judicial or administrative from higher level of government to a lower”. Artinya desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik menyangkut bidang legislatif, yudikatif atau administratif,”

Berkaitan dengan tujuan desentralisasi, Bagir Manan mengemukakan⁴¹ :

”ditinjau dari sudut penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi bertujuan meringankan beban pekerjaan pusat. Dengan desentralisasi berbagai tugas dan pekerjaan dialihkan kepada daerah. Pusat, dengan demikian dapat lebih memusatkan perhatian pada hal-hal yang

³⁹ Penjelasan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁰ Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, (cetakan IX), 2005, hal. 112.

⁴¹ Titik Triwulan Tutik, Op.Cit. hal. 185-186.

bersangkutan dengan kepentingan nasional atau negara secara keseluruhan. Pusat tidak perlu punya aparat di daerah kecuali dalam batas-batas yang diperlukan. Namun demikian, tidaklah berarti dalam lingkungan desentralisasi tidak ada fungsi dekonsentrasi”.

Hal ini juga dikemukakan oleh Ateng Syafrudin,⁴² sebagai berikut :

”desentralisasi merupakan pelaksanaan dari konsep penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat otonom, artinya kesatuan masyarakat hukum mempunyai batas wilayah tertentu yang bertugas dan berkewajiban serta berwenang menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri, dalam ikatan NKRI. Berdasarkan alasan ini, maka ada penyerahan urusan pemerintahan yang diserahkan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga pemerintah daerah”

Selanjutnya Joniarto sebagaimana dikutip oleh Titik Triwulan Tutik, mengemukakan tiga elemen pokok dalam desentralisasi, yaitu⁴³ *pertama*, pembentukan organisasi pemerintah daerah otonom, *kedua*, pembagian wilayah negara menjadi daerah otonom, *ketiga*, penyerahan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan kepada daerah otonom. Dalam Negara kesatuan kedua aktivitas tersebut dilakukan oleh pemerintah melalui proses hukum.

Dalam kaitannya dengan asas desentralisasi, lebih lanjut Joniarto, mengemukakan :⁴⁴

”Dalam negara kesatuan semua urusan negara menjadi wewenang sepenuhnya dari pemerintah (pusat)-nya. Kalau negara yang bersangkutan mempergunakan asas desentralisasi, dimana di daerah-daerah dibentuk pemerintahan lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri kepadanya dapat diserahkan urusan-urusan tertentu untuk diurus sebagai urusan rumah tangganya sendiri”.

Dengan kata lain seperti dikemukakan oleh Bagir Manan bahwa :

⁴² Ateng Syafrudin, Pasang Surrut Otonomi Daerah, Bina Cipta, Bandung, 1985, hal. 17.

⁴³ Titik Triwulan Tutik, Op.Cit. hal. 187.

⁴⁴ Ibid. hal. 178.

“Pemerintah daerah merupakan unsur utama dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah yang merupakan sub sistem dari sistem Negara, sehingga tujuan yang diemban oleh pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintah dapat dilihat dari aspek-aspek managemennya terdapat pembagian tugas, fungsi, dan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah”.

Beragam pengertian yang dikemukakan oleh para sarjana tentang desentralisasi ini, pada prinsipnya adalah untuk menjelaskan dan menambah pengetahuan tentang hakekat dan makna desentralisasi. Namun demikian dalam penelitian ini pendekatan pengertian yang dipakai adalah pengertian secara yuridis formal seperti yang diatur Undang-undang Nomor 32 tahun 2004. selain itu, jika diperhatikan dengan seksama rumusan pengertian desentralisasi yang dikemukakan para sarjana ternyata tidak bertentangan, dan bahkan menguatkan rumusan pengertian yuridis formal seperti diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004.

Berdasarkan rumusan tersebut, dapat dikatakan bahwa tujuan penerapan asas desentralisasi adalah menghindari agar tidak terjadi pemusatan atau penumpukan kekuasaan pemerintahan pada pemerintah pusat sehingga mengakibatkan terjadinya sentralistik kekuasaan seperti yang terjadi sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Atau dengan kata lain desentralisasi dimaksudkan untuk pendistribusian kekuasaan dalam mencapai penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, efektif dan efisien.

2. Asas Dekonsentrasi

Pengertian dekonsentrasi juga diatur dalam undang-undang otonomi daerah sebelumnya, seperti dalam UU Nomor 5 Tahun 1975 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, dan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang

Pemerintahan Daerah. Menurut UU Nomor 5 Tahun 1975, *dekonsentrasi* adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah (Pasal 1 huruf f). Sedangkan menurut UU Nomor 22 Tahun 1999, *dekonsentrasi* adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah (Pasal 1 huruf f). sedangkan menurut Pasal 1 ayat (8) UU Nomor 32 Tahun 2004, juncto Pasal 1 point 10 Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, *dekonsentrasi* adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Menurut laporan hasil penelitian tentang organisasi pemerintahan yang dilakukan Instituut Voor Bestuurswetenschappen, sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon, merumuskan⁴⁵ :

“Deconcentratie is de opdracht aan in een hiërarchisch verband van een bestuurslichaam staande ambtenaren of diensten tot de behartiging van bepaalde taken, gepaard gaande met de toekenning van het recht to regeling en beslissing in de bepaalde gevallen, waarbij de uiteindelijke verantwoordelijkheid bij het bestuurslichaam zelf blijft liggen.” (Dekonsentrasi adalah penugasan kepada pejabat atau dinas-dinas yang mempunyai hubungan hirarkis dalam suatu badan pemerintahan untuk mengurus tugas-tugas tertentu yang disertai hak untuk mengatur dan membuat keputusan dalam masalah-masalah tertentu, pertanggungjawaban terakhir tetap pada badan pemerintahan yang bersangkutan”).

Salanjutnya Bagir Manan Mengemukakan :

“dekonsentrasi hanya bersangkutan dengan penyelenggaraan administrasi negara, karena bersifat kepegawaian (ambtelijk). Kehadiran dekonsentrasi hanya semata-mata untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan sentral di daerah”.

⁴⁵ Philipus M. Hadjon, Op Cit, hal 113.

Dari pengertian dekonsentrasi yang dirumuskan dalam berbagai peraturan perundang-undangan otonomi daerah yang telah berlaku, dan pendapat para sarjana dapat ditarik kesimpulan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari pemerintah kepada organ/aparat pemerintah yang ada di daerah otonom untuk melaksanakan urusan pemerintahan. Atau dengan kata lain asas dekonsentrasi dilaksanakan untuk memudahkan tugas-tuga pemerintah (pusat) yang diselenggarakan di daerah. Dalam penelitian ini pendekatan pengertian dilakukan secara yuridis formal sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 juncto PP Nomor 7 Tahun 2008.

3. Asas Tugas Pembantuan

Menurut ketentuan Pasal 1 ayat (9) UU Nomor 32 Tahun 2004, ***Tugas Pembantuan*** adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Sedangkan menurut ketentuan Pasal 1 poin 11 PP Nomor 7 Tahun 2008, ***Tugas Pembantuan*** adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten, atau kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten, atau kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan.

Dari rumusan pengertian tugas pembantuan sebagaimana yang diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dan PP Nomor 7 Tahun 2008 tentang

Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, rumusan pengertian mengenai tugas pembantuan dalam PP 7 Tahun 2008 lebih dipertegas dengan kata-kata “kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan”.

Dari rumusan tersebut sudah jelas bahwa yang dimaksud tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada pemerintahan dibawahnya seperti provinsi, kabupaten/kota, dan desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Artinya bahwa pemerintah provinsi, kabupaten/kota, dan desa diminta bantuannya oleh pemerintah untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan yang berada dilingkungan pemerintahan dibawahnya, yang disertai dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan. Hanya saja, kewenangan yang diserahkan dengan tugas pembantuan tidak diatur secara tegas. Namun secara pasti bahwa asas tugas pembantuan diselenggarakan dengan tujuan tertentu.

Tujuan diberikannya tugas pembantuan adalah untuk lebih meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat. Selain itu pemberian tugas pembantuan juga bertujuan untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu mengembangkan pembangunan daerah dan desa sesuai dengan potensi dan karakteristiknya.⁴⁶

Pengertian otonomi seluas-luasnya tidak secara tegas diatur dalam UU Pemerintahan Daerah. Namun demikian isi (wewenang) otonomi daerah

⁴⁶ Prof. Dr. Sadu Wasistiono, MS, Memahami Asas Tugas Pembantuan Pendangan Legalistik, Teoritik dan Implementatif, hal. 2.

adalah urusan yang tidak diserahkan oleh pemerintah pusat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004, yang meliputi bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.⁴⁷

B. Kewenangan dan Perangkat Pemerintahan Daerah

1. Kewenangan Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah, menurut Pasal 1 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Otonomi daerah menurut Pasal 1 ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk menyelenggarakan

⁴⁷ Titik Triwulan Tutik, Op.Cit. hal. 205.

pemerintahan daerah, maka kepada daerah diberikan kewenangan untuk melaksanakan urusan pemerintahan.

Wewenang pemerintahan yang diserahkan kepada satuan-satuan pemerintahan daerah untuk menjadi wewenang otonomi, diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, Bab III Pasal 10 s/d Pasal 14, yang mengatur mengenai pembagian urusan pemerintahan. Wewenang tersebut dibagi atas wewenang yang sifatnya wajib yang ditentukan secara limitative meliputi 16 jenis urusan, dan wewenang yang bersifat wajib. Pasal 13, mengatur mengenai wewenang daerah provinsi sebanyak 16 jenis urusan pemerintahan yang bersifat wajib, ditambah urusan pemerintahan yang bersifat pilihan. Sedangkan Pasal 14, mengatur mengenai wewenang daerah kabupaten/kota sebanyak 16 jenis urusan pemerintahan yang bersifat wajib, ditambah urusan pemerintahan yang bersifat pilihan. Pembagian urusan pemerintahan, secara teknis operasional diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dengan kewenangan yang dimiliki merupakan dasar bagi daerah otonom untuk menyelenggarakan pemerintahan.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 4 PP 38 Tahun 2007, urusan pemerintahan adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.

Daerah otonom dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah didasarkan pada kewenangan yang dimiliki, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 32 tahun 2004, menyatakan :

Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.

Dari rumusan tersebut dengan tegas diatur bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan kewenangan yang dimiliki secara luas dan utuh. Luas artinya semua kewenangan selain 6 urusan pemerintahan (politik luar negeri, keamanan, pertahanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama) merupakan kewenangan pemerintah daerah. Sedangkan utuh artinya, dalam melaksanakan kewenangan yang telah diserahkan tersebut mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi merupakan tanggungjawab pemerintah daerah tersebut.⁴⁸

Maksud dan tujuan diserahkannya urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah adalah untuk memberi keleluasaan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan. Maksud penyerahan urusan pemerintahan tersebut diatur dalam Pasal 10 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004, yang menyatakan :

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dari rumusan tersebut, dapat diketahui bahwa maksud dan tujuan diserahkannya urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah supaya

⁴⁸ Hani Nurcholis, Teori dan Praktik Pemerintahan Dan otomi Daerah, Graziado, Jakarta, (edisi revisi), 2007, hal.126.

pemerintah daerah menjalani otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam melaksanakan pemerintahan, ada beberapa urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada pemerintah daerah, dan tetap menjadi kewenangan pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut diatur dalam Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 tahun 2004, yang meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Menurut penjelasan Pasal 10 ayat 3 UU Nomor 32 tahun 2004, yang dimaksud dengan “*urusan politik luar negeri*” dalam arti mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya. Yang dimaksud dengan “*urusan pertahanan*” misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya. Yang dimaksud dengan “*urusan keamanan*” misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang, kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya. Yang dimaksud dengan “*urusan yustisi*” misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan

kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional. Yang dimaksud dengan “*urusan moneter dan fiskal nasional*” adalah kebijakan makro ekonomi, misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya. Sedangkan yang dimaksud dengan “*urusan agama*”, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah. Khusus di bidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh Pemerintah kepada Daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama.⁴⁹

Pemerintah daerah dapat melaksanakan urusan pemerintahan yang tidak diserahkan apabila ada pelimpahan kepada daerah otonom. Pelimpahan pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut diatur dalam Pasal 10 (4) UU Nomor 32 Tahun 2004, yang menyatakan :

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa.

Dari rumusan tersebut diketahui bahwa, pemerintah dalam melaksanakan urusan pemerintahan selain dilakukan sendiri, dapat juga

⁴⁹ Penjelasan Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

melimpahkan kepada perangkatnya yang ada di daerah atau menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa.

Pemerintah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dibagi kepada pemerintah daerah melalui penyerahan. Pembagian urusan pemerintahan dilakukan dengan kriteria tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 32 tahun 2004, yang menyatakan :

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.

Dari rumusan tersebut dapat diketahui bahwa pembagian urusan pemerintahan dilakukan dengan kriteria *eksternalitas*, *akuntabilitas*, dan *efisiensi*. Yang dimaksud dengan "*kriteria eksternalitas*" dalam ketentuan ini adalah penyelenggara suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Yang dimaksud dengan, "*kriteria akuntabilitas*" dalam ketentuan ini adalah penanggungjawab penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Sementara yang dimaksud dengan "*kriteria efisiensi*" dalam ketentuan ini adalah penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh.⁵⁰

Urusan pemerintahan, sebagaimana telah diuraikan diatas, yang menjadi urusan pemerintahan daerah terdiri atas urusan wajib dan urusan

⁵⁰ Penjelasan Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

pilihan. Menurut penjelasan Pasal 11, yang dimaksud dengan "*urusan wajib*" adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara antara lain :

- a. perlindungan hak konstitusional;
- b. perlindungan kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, ketentraman, dan ketertiban umum dalam kerangka menjaga keutuhan NKRI; dan
- c. pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional.

Menurut Mucshan, kewenangan dikatakan kewenangan wajib, karena seluruh daerah kabupaten dan kota harus dapat melaksanakan kewenangan tersebut. Apabila ada daerah yang tidak mampu melaksanakan, ada 3 (tiga) alternatif yang terjadi, yakni (1) Kewenangan tersebut dikembalikan kepada daerah propinsi; (2) Daerah yang tidak mampu tersebut dimerger dengan daerah lain; (3) Daerah yang tidak mampu tersebut dihapuskan.⁵¹

Sedangkan yang dimaksud dengan "*urusan pilihan*" adalah urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah.

Urusan wajib yang menjadi urusan pemerintah provinsi adalah urusan dalam skala provinsi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 13 UU Nomor 32 Tahun 2004, yang meliputi :

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;

⁵¹ Edy Suandi Hamid dan Sobirin Malian,... Lok Cit, hal 159.

- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota ; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Dari rumusan tersebut, diketahui bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi terdiri atas 16 urusan wajib. Sedangkan Urusan wajib yang menjadi urusan pemerintah kabupaten/kota adalah urusan yang berskala kabupaten/kota, sebagaimana diatur dalam Pasal 14 UU Nomor 32 Tahun 2004, yang meliputi :

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Dari rumusan tersebut, diketahui bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota terdiri atas 16 urusan wajib.

Urusan pemerintahan yang bersifat wajib, wajib diselenggarakan oleh seluruh provinsi, kabupaten, dan kota. Secara rinci, urusan wajib pemerintah provinsi, dan kabupaten/kota diatur dalam Pasal 7 ayat (2) PP 38 Tahun 2007, yang meliputi :

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. lingkungan hidup;
- d. pekerjaan umum;
- e. penataan ruang;
- f. perencanaan pembangunan;
- g. perumahan;
- h. kepemudaan dan olahraga;
- i. penanaman modal;
- j. koperasi dan usaha kecil dan menengah;
- k. kependudukan dan catatan sipil;
- l. ketenagakerjaan;
- m. ketahanan pangan;
- n. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- o. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- p. perhubungan;
- q. komunikasi dan informatika;
- r. pertanahan;
- s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
- t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
- u. pemberdayaan masyarakat dan desa;
- v. sosial;
- w. kebudayaan;
- x. statistik;
- y. kearsipan; dan
- z. perpustakaan.

Sedangkan urusan pilihan yang menjadi urusan pemerintah provinsi, kabupaten/kota adalah urusan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 14 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004. Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada, dan

berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Sementara penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan hanya dapat diselenggarakan oleh daerah yang memiliki potensi unggulan dan kekhasan daerah, yang dapat dikembangkan dalam rangka pengembangan otonomi daerah. Hal ini dimaksudkan untuk efisiensi dan memunculkan sektor unggulan masing-masing daerah sebagai upaya optimalisasi pemanfaatan sumber daya daerah dalam rangka mempercepat proses peningkatan kesejahteraan rakyat.

Dengan adanya kekhasannya, maka tidak ada keseragaman antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Artinya, daerah mengembangkan kekhasannya disesuaikan dengan potensi dan kondisi geografis masing-masing daerah. Urusan pilihan yang menjadi urusan pemerintah propinsi, dan kabupaten/kota secara rinci diatur dalam Pasal 7 ayat (4) PP Nomor 38 Tahun 2007, yang terdiri atas 8 (delapan) urusan pilihan, yang meliputi :

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pertanian;
- c. kehutanan;
- d. energi dan sumber daya mineral;
- e. pariwisata;
- f. industri;
- g. perdagangan; dan
- h. ketransmigrasian.

Mengenai penentuan urusan pilihan diserahkan kepada masing-masing daerah, dan disesuaikan dengan potensi dan kondisi geografis di daerahnya masing-masing.

Untuk melaksanakan urusan pemerintahan (wajib dan pilihan) yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, maka kewenangan tersebut harus

ditetapkan dengan peraturan daerah. Peraturan daerah tentang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah merupakan dasar/pedoman bagi pemerintah daerah untuk menyusun organisasi dan tata kerja perangkat daerah, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 12 PP Nomor 38 Tahun 2007, yang menyatakan :

- (1). Urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah sebagaimana dinyatakan dalam lampiran Peraturan Pemerintah ini ditetapkan dalam peraturan daerah selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini.
- (2). Urusan pemerintahan wajib dan pilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar penyusunan susunan organisasi dan tata kerja perangkat daerah

Berdasarkan rumusan ketentuan tersebut, ketahuilah bahwa urusan pemerintahan (wajib dan pilihan) yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah ditetapkan dalam Peraturan Daerah (Perda), dengan batasan waktu penetapan paling lambat 1 (satu) tahun setelah ditetapkan PP Nomor 38 Tahun 2007. Perda tentang urusan pemerintahan merupakan dasar bagi masing-masing daerah otonom untuk menyusun organisasi dan tata kerja perangkat daerah.

Untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, maka kepada pemerintah daerah diberi kewenangan untuk menyusun dan membentuk organisasi perangkat daerah dengan berpatokan pada pedoman yang telah ditetapkan. Pedoman penyusunan perangkat daerah adalah Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, tentang Organisasi Perangkat Daerah. Dalam konsideran menimbang disebutkan bahwa, untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah perlu dibantu oleh perangkat daerah yang dapat menyelenggarakan seluruh urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintahan daerah. Tujuan dibentuknya perangkat

daerah adalah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Perangkat daerah merupakan salah satu sarana untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan daerah.

Menurut ketentuan Pasal 1 ayat (7 & 8) PP Nomor 41 Tahun 2007, Perangkat daerah provinsi adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Sedangkan perangkat daerah kabupaten adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

Dalam penjelasan PP Nomor 41 Tahun 2007 ditgaskan bahwa perangkat daerah yang terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam sekretariat, unsur pengawas yang diwadahi dalam bentuk inspektorat, unsur perencana yang diwadahi dalam bentuk badan, unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik diwadahi dalam lembaga teknis daerah, serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam dinas daerah. Perangkat daerah terdiri atas perangkat daerah propinsi, dan kabupaten/kota.⁵²

Perangkat daerah secara umum terdiri dari (a) unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi diwadahi dalam lembaga sekretaris; (b) unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan

⁵² Penjelasan PP Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah.

pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik diwadahi dalam lembaga teknis daerah; serta (c) unsur pelaksanaan urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah.

Menurut Horton, seperti yang yang dikutip oleh Hanif Nurcholis, menyatakan:⁵³

lembaga adalah suatu sistim norma yang dipakai untuk mencapai tujuan atau aktivitas yang dirasa penting, atau kumpulan kebiasaan dan tata kelakuan yang terorganisir yang terpusat dalam kegiatan utama manusia (*system o norms to achieve some goal or activity that people feel is important, or, more formally, an organized cluster of folkways and mores centred around a major human activity*).

Dari rumusan tersebut dapat diketahui bahwa, lembaga adalah suatu sistem norma, dan norma-norma itu berupa kebiasaan (folkways) serta tata kelakuan (mores), yang dipakai sebagai sarana untuk mencapai tujuan, yang berisi kebiasaan dan tata kelakuan yang tertata (terorganisir) yang terpusat dalam kegiatan manusia.

Lembaga adalah proses yang terstruktur, yang dipakai orang untuk menyelenggarakan kegiatannya. Jadi lembaga pemerintahan daerah adalah sistem aturan atau proses yang terstruktur, yang digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah. Sistem aturan ini dikonkritisasikan menjadi organisasi. Dengan kata lain, organisasi adalah wujud konkrit dari lembaga yang bersifat abstrak. Melalui wujud organisasi inilah, lembaga pemerintah daerah menjalankan kegiatannya untuk mencapai tujuan.

Menurut Gareth Morgan, Organisasi dapat didefinisikan secara bervariasi, yaitu:⁵⁴

⁵³ Hanif Nurcholis, Teori dan Praktik,.....Loc. Cit, hal. 211.

⁵⁴ Yeremias T. Keban, Enam Dimensi Strategi Administrasi Publik, Gava Media, Yogyakarta, 2004, hal. 116-117.

- (1) Suatu kumpulan orang yang ingin mencapai tujuan secara rasional;
- (2) Suatu koalisi dari konstituen yang berkuasa dimana mereka menggunakan kekuasaannya untuk mengontrol distribusi sumber daya dalam organisasi;
- (3) Suatu sistem terbuka dimana terjadi sistem transformasi input – output dengan lingkungan;
- (4) Sistem yang menghasilkan pemaknaan tertentu, dimana tujuan diciptakan secara simbolik dan dipelihara oleh manajemen;
- (5) Sistem pasangan yang independent, dimana unit-unit yang berada di dalamnya dapat memiliki tujuan yang berbeda atau konflik;
- (6) Suatu sistem politik, dimana konstituen internal berusaha mengontrol proses pembuatan keputusan dalam memantapkan posisinya;
- (7) Suatu alat untuk mendominasi;
- (8) Suatu unit yang memproses informasi baik secara horisontal maupun secara vertikal melalui suatu hirarki struktural;
- (9) Suatu penjara psikis, dimana para anggotanya selalu ditekan/dihambat kebebasannya oleh organisasi misalnya dengan menetapkan pembagian kerja, standar kerja, pembentukan unit dan visi, dan
- (10) Suatu kontrak sosial dimana terdapat serangkaian kesepakatan yang tidak tertulis dan para anggotanya harus berperilaku sedemikian rupa sehingga mendapatkan konvensasi

Selanjutnya oleh Robin didefinisikan organisasi adalah⁵⁵ :

Suatu kesatuan sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan suatu batasan yang relatif jelas, yang berfungsi secara relatif teratur dalam rangka mencapai suatu atau serangkaian tujuan.

Dari berapa pengertian organisasi yang dikemukakan oleh beberapa sarjana tersebut menunjukkan bahwa, organisasi terdiri dari beberapa unsur yaitu suatu kesatuan, terkoordinasi, teratur, kegiatan dan suatu atau serangkaian tujuan. Jadi organisasi adalah suatu sistem kegiatan kerja sama yang terkoordinir yang dilakukan secara teratur untuk mencapai satu atau serangkaian tujuan. Karena itu Perangkat daerah sebagai organisasi, maka di dalam penyusunanannya hendaknya mengacu/memperhatikan pada unsur-unsur dan syarat-syarat organisasi, sehingga organisasi perangkat daerah yang

⁵⁵ Yeremias T. Keban, Op.Cit, hal 117

disusun dapat berfungsi dan difungsikan dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.

Supaya organisasi perangkat daerah dapat berfungsi dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, maka organisasi perangkat daerah perlu didesain sedemikian rupa. Desain organisasi adalah suatu proses yang berkenaan dengan bagaimana aktivitas-aktivitas organisasi distrukturkan atau dituangkan dalam bentuk struktur, dengan tujuan membantu manajer untuk dapat mencapai tujuan secara efisien dan efektif.⁵⁶

Untuk menyusun organisasi perangkat daerah, ada beberapa faktor yang menjadi pertimbangan, yaitu faktor kemampuan keuangan; kebutuhan daerah; cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas; luas wilayah kerja dan kondisi geografis; jumlah dan kepadatan penduduk; potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani; sarana dan prasarana penunjang. Oleh sebab itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah tidak senantiasa sama atau seragam antara daerah yang satu dengan yang lainnya.

Sedangkan untuk menyusun organisasi perangkat daerah propinsi, kabupaten/kota, besaran organisasi ditetapkan berdasarkan variabel sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 ayat (1) PP Nomor 41 Tahun 2007, yaitu jumlah penduduk; luas wilayah; dan jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Variabel-variabel tersebut, merupakan pedoman untuk menyusun organisasi perangkat daerah. Perangkat daerah dibentuk untuk melaksanakan pemerintahan daerah. Perangkat daerah adalah organisasi/lembaga pada

⁵⁶ Op.Cit, hal 125

pemerintah daerah yang dalam melaksanakan tugas dan fungsinya bertanggungjawab kepada kepala daerah dan membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan.⁵⁷

Menurut ketentuan Pasal 2 PP Nomor 41 Tahun 2007, pembentukan organisasi perangkat daerah provinsi, kabupaten/kota ditetapkan dengan Peraturan Daerah provinsi, kabupaten/kota setelah melalui proses pembinaan yang dilakukan Menteri Dalam Negeri untuk organisasi perangkat daerah provinsi, dan gubernur untuk organisasi perangkat daerah kabupaten/kota.

2. Perangkat Daerah

Organisasi perangkat daerah kabupaten/kota diatur dalam ketentuan Pasal 10 s/d 18 PP Nomor 41 Tahun 2007. Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Perangkat daerah terdiri atas perangkat daerah provinsi dan perangkat daerah kabupaten. Kedudukan, tugas dan fungsinya perangkat daerah kabupaten/kota sebagai berikut :

a. Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota

Sekretariat daerah merupakan unsur staf. Sekretariat daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu bupati/walikota dalam menyusun kebijakan dan mengoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Sekretariat daerah dalam melaksanakan tugas dan kewajiban dengan menyelenggarakan fungsi penyusunan kebijakan pemerintahan daerah; pengoordinasian pelaksanaan tugas dinas daerah dan lembaga

⁵⁷ Hanif Nurcholis, Teori dan Praktik,.....Loc. Cit, hal. 225.

teknis daerah; pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah; pembinaan administrasi dan aparatur pemerintahan daerah; dan pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati/walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya. Sekretariat daerah dipimpin oleh sekretaris daerah. Sekretaris daerah berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota.

b. Sekretariat DPRD

Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut sekretariat DPRD merupakan unsur pelayanan terhadap DPRD. Sekretariat DPRD mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, dan menyediakan serta mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. Sekretariat DPRD dalam melaksanakan tugas dengan menyelenggarakan fungsi penyelenggaraan administrasi kesekretariatan DPRD; penyelenggaraan administrasi keuangan DPRD; penyelenggaraan rapat-rapat DPRD; dan penyediaan dan pengoordinasian tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD. Sekretariat DPRD dipimpin oleh sekretaris dewan. Sekretaris dewan secara teknis operasional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah.

c. Inspektorat Kabupaten/Kota

Inspektorat merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Inspektorat mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap

pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa. Inspektorat dalam melaksanakan tugas dengan menyelenggarakan fungsi perencanaan program pengawasan; perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan; dan pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan. Inspektorat dipimpin oleh inspektur. Inspektur dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada bupati/walikota dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari sekretaris daerah.

d. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten/Kota

Badan perencanaan pembangunan daerah merupakan unsur perencana penyelenggaraan pemerintahan daerah. Badan perencanaan pembangunan daerah mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah. Badan perencanaan pembangunan daerah dalam melaksanakan tugas dengan menyelenggarakan fungsi perumusan kebijakan teknis perencanaan; pengkoordinasian penyusunan perencanaan pembangunan; pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang perencanaan pembangunan daerah; dan pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati/walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya. Badan perencanaan pembangunan daerah dipimpin oleh kepala badan. Kepala badan berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah

e. Dinas Daerah Kabupaten/Kota

Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas daerah mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dinas daerah dalam melaksanakan tugas dengan menyelenggarakan fungsi perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya; penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum sesuai dengan lingkup tugasnya; pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya; dan pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati/walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya. Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas. Kepala dinas berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah. Pada dinas daerah dapat dibentuk unit pelaksana teknis dinas untuk melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa kecamatan.

f. Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota

Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah. Lembaga teknis daerah mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik. Lembaga teknis daerah dalam melaksanakan tugas dengan menyelenggarakan fungsi perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya; pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan lingkup tugasnya; pembinaan dan

pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya; dan pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati/walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Lembaga teknis daerah dapat berbentuk badan, kantor, dan rumah sakit. Lembaga teknis daerah yang berbentuk badan dipimpin oleh kepala badan, yang berbentuk kantor dipimpin oleh kepala kantor, dan yang berbentuk rumah sakit dipimpin oleh direktur. Kepala dan direktur berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah. Pada lembaga teknis daerah yang berbentuk badan dapat dibentuk unit pelaksana teknis tertentu untuk melaksanakan kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa kecamatan.

g. Kecamatan

Kecamatan merupakan wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota. Camat mempunyai tugas melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Camat menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat; mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum; mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan; mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum; mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan; membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan; dan

melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan. Pelimpahan sebagian kewenangan bupati/walikota kepada camat ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota. Kecamatan dipimpin oleh camat. Camat berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah.

Status kecamatan sesuai UU Nomor 32 Tahun 2004 bukan lagi sebagai wilayah administratif tetapi sebagai wilayah kerja camat dalam kedudukan sebagai perangkat daerah otonom, bukan sebagai wilayah administratif. Dengan demikian camat adalah perangkat daerah kabupaten/kota dan bukan sebagai kepala wilayah.⁵⁸

h. Kelurahan

Kelurahan merupakan wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten/kota dalam wilayah kecamatan. Kelurahan dipimpin oleh lurah. Lurah berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui camat.

Lurah diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat oleh bupati/walikota atas usulan camat melalui sekretaris daerah. Lurah menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari bupati/walikota. Selain itu, lurah mempunyai tugas pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan, pemberdayaan masyarakat, pelayanan masyarakat, penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum, dan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.

⁵⁸ Hanif Nurcholis, Teori dan Praktik,.....Op.Cit, hal. 227.

C. Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

1. Pengertian dan Ruang Lingkup Pengawasan

Pengawasan terhadap pemerintahan daerah terdiri atas pengawasan hirarki dan pengawasan fungsional. Pengawasan hirarki berarti pengawasan terhadap pemerintah daerah yang dilakukan oleh otoritas yang lebih tinggi. Pengawasan fungsional adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah, yang dilakukan secara fungsional baik oleh departemen sektoral maupun oleh pemerintahan yang menyelenggarakan pemerintahan umum (departemen dalam negeri)⁵⁹.

Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Hanif Nurcholis,⁶⁰ menjelaskan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sesuai dengan UUD 1945 adalah hubungan yang desentralistik. Artinya bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah hubungan antara dua badan hukum yang diatur dalam undang-undang terdesentralisasi, tidak semata-mata hubungan antara atasan dan bawahan. Dengan demikian pengawasan terhadap pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia lebih ditujukan untuk memperkuat otonomi daerah, bukan untuk "mengekan" dan "membatasi".

Pengertian pengawasan menurut "Kamus Umum Bahasa Indonesia" karangan **W.J.S. Poerwadarminta**, kata "*awas*" antara lain diartikan sebagai "dapat melihat baik-baik, tajam penglihatan, tajam tiliknya, waspada", dan lain-lain. Kata "*mengawasi*" antara lain diartikan sebagai "melihat dan

⁵⁹ Hanif Nurcholis, Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Penerbit Grasindo, Jakarta, 2007, hal. 312.

⁶⁰ Ibid, hal 312 -313

memperhatikan”. Sedangkan kata “kendali” diartikan “kekang”, pengendalian berarti “pengekangan”, dan kata pengendali diberi arti “pemimpin” atau orang yang mengendalikan.

Istilah pengawasan dan pengendalian dalam bahasa Indonesia jelas sekali bedanya, meskipun dalam literatur manajemen yang berbahasa Inggris, kedua pengertian tersebut tidak dibedakan dan tercakup dalam kata “controlling” yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya dari pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian. Pengendalian berasal dari kata kendali, sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan, yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar.⁶¹ Produk langsung kegiatan pengawasan adalah untuk mengetahui, sedangkan kegiatan pengendalian adalah langsung memberikan arah kepada obyek yang dikendalikan.⁶² Menurut Siagian :

*pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya”.*⁶³

Soekarno.K, mendefinisikan :

*pengawasan adalah suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana”.*⁶⁴

Dari berbagai rumusan yang dikemukakan oleh para sarjana tersebut, dapat ditarik benang merah bahwa pengertian pengawasan adalah proses

⁶¹ Viktor M. Situmorang, SH., Jusuf Juhir, SH., Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah, Rineka Cipta, Jakarta, (cetakan II), 1998, hal 18.

⁶² Ir. Sujamto, Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan, Ghalia Indonesia, Jakarta, (cetakan II), 1986, hal 24.

⁶³ Ibid hal 14

⁶⁴ M. Situmorang, SH., Jusuf Juhir, SH., Op.Cit, hal. 20.

pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Menurut definisi tersebut tidak disajikan tujuan proses pengamatan, melainkan tujuan akhir dari pengawasan itu sendiri, yaitu untuk mencapai hasil sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Artinya pengawasan dilakukan atas pelaksanaan rencana kegiatan.

Selanjutnya Sarwoto mendefinisikan sebagai berikut :

Pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki”⁶⁵

Dari rumusan tersebut di atas, pengawasan diartikan sebagai suatu kegiatan manajer untuk mengusahakan pekerjaan-pekerjaan agar terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki. Artinya subyek yang melakukan pengawasan atau memiliki fungsi pengawasan, yaitu manajer. Selain itu, standar atau tolok ukur untuk melakukan pengawasan adalah rencana yang telah ditetapkan atau hasil yang dikehendaki.

Dalam bukunya yang berjudul dasar-dasar manajemen, Manulang mengutip pendapat beberapa penulis asing tentang definisi pengawasan, sebagaimana dikutip oleh Sujamto. Pendapat-pendapat tersebut adalah sebagai berikut : ⁶⁶

Goerge R. Terry, mengemukakan :

“Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed result in keeping with the plan. (Pengawasan adalah untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi atasnya, dan mengambil tindakan-tindakan korektif, bila diperlukan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana)”.

⁶⁵ Ibid, hal. 18

⁶⁶ Ir. Sujamto, Op.Cit, hal.17-18.

Newman, mengemukakan :

“Control is assurance that the performance to plan. (Pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan sesuai dengan rencana)”.

Selanjutnya menurut Henry Fayol :

“Control consist in verivying whether everything occur in conformity with the plan odopted, the instruction issued and principles established. It has for object to point out weaknesses and errors in order to rectivy then and prevent recurrence. (Pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, dengan instruksi yang telah diberikan dan dengan prinsip-prinsip yang telah digariskan. Ia bertujuan untuk menunjukkan (menemukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan makksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali)”.

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut, Manulang memberikan definisi tentang pengawasan sebagai berikut :

”Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula”.

Dari definisi tersebut diketahui bahwa pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan yang telah dilaksanakan, menilainya, mengoreksi sehingga pekerjaan yang telah dikerjakan sesuai dengan rencana. Atau ada keserasian antara rencana dan pelaksanaannya.

Secara normatif, pengertian pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat (4) PP Nomor 79 Tahun 2005, dan Pasal 1 ayat (1) Permendagri 23 tahun 2007. Pasasl 1 ayat 4 PP Nomor 79 Tahun 2005, menyatakan :

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pernerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan

peraturan perundang-undangan.

Pasal 1 ayat (1) PP 23 tahun 2007, menyatakan :

Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengertian pengawasan penyelenggaraan daerah sebagaimana yang diatur dalam PP No. 79 Tahun 2005 dan Permendagri No. 23 Tahun 2007 pada dasarnya tidak ada perbedaan, karena Permendagri tersebut merupakan ketentuan teknis operasional dari PP Nomor 79 Tahun 2005 yang mengatur mengenai tata cara pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Artinya pengawasan adalah proses kegiatan yang diadakan untuk menjamin supaya pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan adalah sarana/alat yang digunakan untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan dalam koridor hukum yang berlaku guna mewujudkan tujuan otonomi daerah itu sendiri. Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, menurut PP Nomor 79 Tahun 2005, terdiri atas pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah, pengawasan terhadap produk hukum daerah, serta pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DPRD.

Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi; dan kabupaten/kota; dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa. Pengawasan terhadap produk hukum daerah adalah pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, yang dilakukan oleh menteri. Sedangkan

pengawasan DPRD tidak dijelaskan secara tegas dalam PP 79 Tahun 2005, hanya disebutkan DPRD sesuai dengan fungsinya dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan urusan Pemerintahan Daerah di dalam wilayah kerjanya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dari berbagai definisi/pengertian pengawasan, baik yang dikemukakan para sarjana, maupun yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, pada dasar saling melengkapi. Karena hakekat dari pengawasan adalah untuk menjamin agar suatu kegiatan dan pekerjaan terlaksana, atau terselenggara sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Namun dalam penelitian ini pendekatan pengertian pengawasan yang dipakai adalah pengertian yuridis formal sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pengawasan diorientasikan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku guna mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah, yakni untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah selain dilakukan secara internal oleh lembaga pengawasan internal, juga dilakukan secara eksternal oleh lembaga pengawasan eksternal seperti Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK). Pengawasan oleh lembaga pengawasan eksternal dilakukan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab terhadap keuangan negara, sementara pengawasan oleh lembaga pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan terhadap administrasi umum pemerintahan dan pengawasan

terhadap urusan pemerintahan.

Pengawasan ditinjau dari "*jenisnya*", terdiri atas "*pengawasan preventif*", dan "*pengawasan represif*". Arti harafiah pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah. Mencegah artinya menjaga jangan sampai suatu kegiatan itu terjerumus pada kesalahan. Pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah agar pemerintah daerah tidak mengambil kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam pengertian yang lebih operasional, yang dimaksud dengan pengawasan preventif adalah pengawasan terhadap pemerintahan daerah agar pemerintah tidak menetapkan kebijakan yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau peraturan perundang-undangan lainnya.⁶⁷

Pengawasan "*represif*", yaitu pengawasan yang berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik berupa peraturan daerah, peraturan kepala daerah, keputusan DPRD, maupun keputusan pimpinan DPRD dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengawasan represif berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan daerah yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan atau peraturan perundang-undangan lainnya. Kepentingan umum adalah kepentingan masyarakat luas yang mencakup hal-hal yang berkaitan dengan kepatutan atau kebiasaan yang berlaku disuatu tempat seperti norma agama, adat istiadat, budaya dan susila, serta hal-hal yang membebani masyarakat dan

⁶⁷ Hanif Nurcholis, Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah (edisi revisi), Grasindo, Jakarta, 2007, hal. 313.

menimbulkan biaya ekonomi tinggi.⁶⁸

Sedangkan yang dimaksud dengan peraturan yang lebih tinggi, yaitu UUD Negara Republik Indonesia 1945, undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri. Sementara yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan lainnya, yaitu peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur, serta peraturan daerah kabupaten/kota atau peraturan bupati/walikota yang mengatur obyek yang sama.

Pengawasan ditinjau dari "*ruang lingkupnya*" terdiri dari "*pengawasan intern*", dan "*pengawasan ekstern*". Pengawasan "*intern*" adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri.⁶⁹ Pengawasan intern lebih dikenal dengan pengawasan fungsional. Pengawasan fungsional adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah yang dilakukan secara fungsional oleh lembaga yang dibentuk untuk melaksanakan pengawasan fungsional, yang kedudukannya merupakan bagian dari lembaga yang diawasi, Inspektorat Jendral, Inspektorat Propinsi, Kabupaten/Kota.

Pengawasan intern dilakukan oleh pejabat yang mempunyai hubungan atau kaitan erat dari segi pekerjaan (hirarki) disebut dengan pengawasan dalam organisasi itu sendiri (control intern). Pengawasan dalam bentuk internal dapat diimplikasikan secara luas, dimana tidak hanya dilakukan dalam hubungan dinas secara langsung dari segi organisasi atau suatu instansi, tetapi juga diartikan sebagai pengawasan umum tingkat eksekutif.

Pengawasan internal dapat dibedakan dalam (a) Pengawasan intern

⁶⁸ Hanif Nurcholis, Op.Cit, hal 314.

⁶⁹ Viktor M. Situmorang, SH., Jusuf Juhir, SH., Op.Cit, hal. 28.

dalam arti sempit; dan (b) Pengawasan intern dalam arti luas. Pengawasan intern dalam arti sempit, menurut H. Bohari diartikan sebagai pengawasan yang dilakukan oleh pengawas dimana pejabat yang diawasi itu dengan aparat pengawas sama-sama bernaung dalam pimpinan seorang Menteri/Ketua Lembaga Negara.

Lembaga yang diberi wewenang untuk melakukan pengawasan intern pada tingkat pusat adalah Inspektorat Jendral Departemen. Menurut Permendagri Nomor 130 Tahun 2003 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Dalam Negeri, Inspektorat Jenderal Departemen Dalam Negeri mempunyai tugas melaksanakan pengawasan fungsional di lingkungan Departemen. Untuk melaksanakan tugas tersebut, Inspektorat Jenderal menyelenggarakan fungsi :

- a. penyiapan perumusan kebijakan pengawasan fungsional;
- b. pelaksanaan pengawasan fungsional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. pelaksanaan urusan administrasi Inspektorat Jenderal.

Inspektorat Jenderal Departemen Dalam Negeri, selain mempunyai tugas membantu Menteri Dalam Negeri, dalam melakukan pengawasan terhadap tugas-tugas pokok Departemen Dalam Negeri, lembaga tersebut berkewajiban melakukan pengawasan umum terhadap pemerintahan daerah.

Lembaga pengawasan internal pada tingkat daerah, adalah inspektorat provinsi dan inspektorat kabupaten/kota, yang pembentukannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, dan Permendagri Nomor 64 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat

Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Inspektorat Provinsi, menurut ketentuan Pasal 1 ayat (1) Permendagri Nomor 64 Tahun 2007 adalah aparat pengawas fungsional yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada gubernur. Inspektorat provinsi mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota dan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota. Untuk melaksanakan tugasnya, maka Inspektorat Provinsi menyelenggarakan fungsi:

- a. perencanaan program pengawasan;
- b. perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan; dan
- c. pemeriksaan, pengusutan, pengujian, dan penilaian tugas pengawasa

Inspektorat Kabupaten/Kota menurut ketentuan Pasal 1 ayat (2) Permendagri Nomor 64 Tahun 2007, adalah aparat pengawas fungsional yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada bupati/walikota, yang mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa, dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa. Untuk melaksanakan tugasnya, maka Inspektorat Kabupaten/Kota menyelenggarakan fungsi:

- a. perencanaan program pengawasan;
- b. perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan; dan
- c. pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan.

Inspektorat provinsi, kabupaten/kota melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan ruang lingkup pengawasan sebagaimana diatur dalam Bab II Permendagri Nomor 23 Tahun 2007. Menurut ketentuan Pasal 2, pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi admininstaris umum pemerintahan, dan urusan pemerintahan. Administrasi umum pemerintahan meliputi kebijakan daerah; kelembagaan; pegawai daerah; keuangan daerah; dan barang daerah. Sedangkan pengawasan terhadap urusan pemerintahan daerah adalah pengawasan terhadap urusan wajib; urusan pilihan; dan dana Dekonsentrasi;

Pengawasan "*intern dalam arti luas*" pada hakekatnya sama dengan pengawasan dalam arti sempit. Perbedaannya hanya terletak pada tidak adanya korelasi langsung antara pengawas dengan pejabat yang diawasi, artinya pengawas yang melakukan pengawasan tidak bernaungan dalam satu departemen/lembaga negara, tetapi masih dalam satu kelompok eksekutif. Aparat yang melakukan pengawasan dalam arti luas seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal Pembangunan (Irjenbang).

Menurut Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, BPKP mempunyai tugas melaksanakan tugas Pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam melaksanakan tugas, BPKP menyelenggarakan fungsi :

- a. pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan;
- b. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan;
- c. koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BPKP;
- d. pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan pengawasan keuangan dan pembangunan;
- e. penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tatalaksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.

Sedangkan “*pengawasan ekstern*”, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh satuan unit pengawasan yang berada diluar organisasi yang diawasi, dan tidak mempunyai hubungan kedinasan. Pengawasan ekstern ini menurut UUD Negara Republik Indonesia 1945 adalah Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK). Pengawasan ekstern selain dilakukan oleh BPK, juga dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR/D), dan masyarakat.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan badan pengawas tertinggi dalam hal keuangan Negara, sebagaimana diatur dalam Bab VIIIA Pasal 23E s/d Pasal 23F UUD Negara Republik Indonesia 1945. kedudukan Badan Pemeriksaan Keuangan diatur lebih lanjut dengan UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan. Menurut ketentuan Pasal 2 UU Nomor 15 Tahun 2006, BPK merupakan satu lembaga Negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Tugas BPK adalah memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Layanan Umum (BLU), dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan Negara.

BPK sesuai fungsinya memeriksa, menguji, dan menilai penggunaan keuangan APBD, apakah APBD digunakan sesuai dengan tujuan penganggarannya atau tidak. BPK melakukan pengawasan penggunaan APBD dalam tahun berjalan. Hasil pemeriksaan BPK dilaporkan kepada DPR untuk pengelolaan keuangan negara, dan kepada DPRD untuk pengelolaan keuangan daerah. Dilihat dari tugas dan fungsinya, maka antara BPK dan BPKP hampir tidak ada perbedaannya, yakni sama-sama melakukan pengawasan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Dengan tugas yang demikian maka terkesan bahwa tugas dan fungsi BPK sama dengan tugas dan fungsi BPKP⁷⁰.

Sementara pengawasan DPR/D dikenal dengan pengawasan politik, yakni pengawasan terhadap pemerintah/daerah sesuai dengan tugas, wewenang, dan haknya. Pengawasan DPR dilakukan melalui dengar pendapat, kunjungan kerja, pembentukan panitia khusus, dan pembentukan panitia kerja sebagaimana diatur dalam tata tertib dan peraturan perundang-undangan. DPR melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan daerah; pelaksanaan kerjasama internasional daerah. DPRD melakukan pengawasan melalui pemandangan umum fraksi-fraksi dalam rapat paripurna; rapat

⁷⁰ Hanif Nurcholis, Op.Cit, hal 314

pembahasan dalam sidang komisi; rapat pembahasan dalam panitia-panitia yang dibentuk berdasarkan tata tertib DPRD; rapat dengar pendapat pemerintah daerah dan pihak-pihak lain yang diperlukan; kunjungan kerja.⁷¹

Sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat dikenal dengan "*pengawasan masyarakat*" (Wasmas). Pengawasan Masyarakat diperlukan dalam mewujudkan peran serta masyarakat guna menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, bersih dan bebas dari, korupsi, kolusi serta nepotisme.⁷² Keikutsertaan masyarakat dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan/pemerintahan daerah dilakukan melalui pengaduan atas dugaan terjadinya penyimpang atau penyalahgunaan kewenangan pemerintahan. Pengawasan masyarakat tersebut diatur dalam Permendagri Nomor 25 Tahun 2007 tentang Pedoman Penanganan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah.

Selain pengawasan sebagaimana diuraikan diatas, pengawasan penyelenggaraan pemerintahan juga dilakukan oleh "*lembaga peradilan*". Pengawasan oleh lembaga peradilan dikenal dengan pengawasan yudikatif. Pengawasan yudikatif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan agar hukum dilaksanakan sesuai dengan tujuannya. Fungsi Pengawasan yudikatif dilaksanakan oleh badan peradilan, yang terdiri atas Mahkamah Agung, pengadilan tingkat banding, pengadilan tingkat pertama.⁷³

⁷¹ Hanif Nurcholis, Op.Cit, hal 330

⁷² Penjelasan PP Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan & Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

⁷³ Hanif Nurcholis, Op.Cit, hal 328.

Lembaga peradilan melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada kebijakan daerah, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan peraturan lainnya. Semua peraturan yang menjadi acuan/pedoman penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi obyek pengawasan peradilan. Dalam “*aspek material*”, Mahkamah Agung melakukan pengawasan mengenai apakah kebijakan yang menjadi acuan pemerintah daerah sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi, atau tidak melalui lembaga “*judicial review*”. Dalam “*aspek penegakan hukum*”, semua lembaga peradilan melakukan pengawasan terhadap peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan/pedoman dalam pemerintahan daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dan tujuannya.

Berkaitan dengan tindakan hukum Tata Usaha Negara seperti tindakan hukum kepala daerah dan perangkatnya, serta pimpinan dewan, pengawasannya dilakukan oleh Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Pengawasan PTUN merupakan pengawasan terhadap perbuatan hukum badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersumber pada suatu ketentuan Hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain. Oleh karena itu, tindakan hukum pejabat Hukum Tata Usaha Negara yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dibatalkan oleh PTUN.⁷⁴

2. Maksud dan Tujuan Pengawasan

Sebagaimana telah diuraikan di atas, pengawasan penyelenggaraan

⁷⁴ Hanif Nurcholis, Op.Cit, hal 341.

pemerintahan daerah dilakukan dengan maksud dan tujuan tertentu, secara umum maksud dan tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah diselenggarakan supaya apa yang telah direncanakan dapat terlaksana sebagaimana yang dikehendaki. Dengan pengawasan akan diketahui apakah tujuan yang akan dicapai telah dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, atau tidak. oleh karena itu pengawasan diadakan dengan maksud:⁷⁵

- (6) Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak;
- (7) Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbul kesalahan baru;
- (8) Mengetahui apakah penggunaan budget yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan;
- (9) Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam planning atau tidak;
- (10) Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam planning, yaitu standar.

Menurut Leonard D. White, bahwa maksud pengawasan itu adalah⁷⁶ :

- (3) *Untuk menjamin bahwa kekuasaan itu digunakan untuk tujuan yang diperintah dan mendapat dukungan serta persetujuan dari rakyat;*
- (4) *Untuk melindungi Hak Asasi Manusia yang telah dijamin oleh undang-undang dari pada tindakan penyalahgunaan kekuasaan.*

Arifin Abdul Rachman mengatakan, maksud diadakan pengawasan adalah:

- (5) *Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.*
- (6) *Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.*
- (7) *Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya, sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah.*

⁷⁵ Viktor M. Situmorang, SH., Jusuf Juhir, SH., Op.Cit., hal. 22.

⁷⁶ Ibid, hal. 22.

(8) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah tidak dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih benar.

Dari berbagai rumusan yang dikemukakan para sarjana tersebut, dapat diketahui bahwa pengawasan adalah instrumen atau alat yang diadakan atau dilaksanakan dengan maksud untuk mengetahui kendala, hambatan, serta untuk menghindari kesalahan-kesalahan, kecurangan-kecurang, dan kelalaian-kelalaian dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga maksud dan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan sungguh-sungguh dapat diwujudkan.

Menurut penjelasan Pasal 18 UU No. 32 Tahun 2004, Pengawasan yang dimaksud dalam ketentuan ini dimaksudkan agar pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di daerah tetap dapat berjalan sesuai dengan standar dan kebijakan Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan untuk mengetahui tujuan pengawasan, maka terlebih dahulu harus diketahui batasan definisi pengawasan seperti diuraikan terdahulu, yakni "setiap usaha untuk mengetahui sejauhmana pelaksanaan tugas yang dibebankan dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai". Menurut definisi tersebut, tujuan pengawasan yaitu untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan, apakah terlaksana sesuai rencana atau tidak, sesuai dengan yang semestinya atau tidak.

Dalam PP Nomor 79 Tahun 2005 dan Permendagri No. 23 Tahun 2007, tidak menjelaskan secara rinci mengenai tujuan pengawasan. Akan tetapi pengertian, maksud, dan tujuan pengawasan atas penyelenggaraan

pemerintahan daerah digabung menjadi satu dalam definisi mengenai pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (4) PP Nomor 79 tahun 2005 jo Pasal 1 ayat (1) Permendagri Nomor 23 Tahun 2007, yang menyatakan :

Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari rumusan tersebut dapat disimpulkan bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah bertujuan untuk menjamin agar pemerintahan diselenggarakan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintahan ditujukan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih (*Clean Government*).⁷⁷ Selain itu, pengawasan internal pemerintah diharapkan juga dapat mendorong instansi pemerintah meningkatkan kualitas pelaksanaan tugas dan pencapaian kinerja yang tinggi, serta pembangunan nasional berjalan sebagaimana mestinya, termasuk pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi dalam mengembangkan inisiatif dan kreativitas daerah, dan sumber dayanya demi mendorong pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pelayanan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat, yang bebas KKN.⁷⁸

Supaya pemerintahan yang bersih dapat terwujud, maka pemerintahan seharusnya di selenggarakan atau dilaksanakan selain berpedoman pada peraturan perundang-undangan, juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Menurut UNDP,

⁷⁷ <http://swamandiri.org/2008/01/23/pengawasan-menuju-clean-government/>

⁷⁸ Pontas R. Siahaan..., Op.Cit. hal, 13.

karakteristik atau prinsip yang dianut dan dikembangkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik meliputi⁷⁹ :

10. **"Participation"** (partisipasi). Setiap orang atau warga masyarakat, laki-laki maupun perempuan memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung, maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing.
11. **"Rule of Law"** (Aturan Hukum). Kerangka aturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakan dan dipatuhi secara utuh, terutama aturan hukum tentang hak asasi manusia.
12. **"Transparency"** (Transparansi). Transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi.
13. **"Responsiveness"** (Daya Tanggap). Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (stakeholders).
14. **"Consensus Orientation"** (berorientasi Konsensus). Pemerintahan yang baik akan bertindak sebagai penengah bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diperlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.
15. **"Equity"** (Berkeadilan). Pemerintahan yang baik akan memberi kesempatan yang baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.
16. **"Effectiveness and Efficiency"** (efektivitas dan efisiensi). Setiap proses kegiatan dan lembaga diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang sesuai kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber yang tersedia.
17. **"Accountability"** (Akuntabilitas). Para pengambil keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada para pemilik (stakeholders).
18. **"Strategic Vision"** (Visi Strategis). Para pimpinan dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, bersama dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut.

Selain asas-asas tersebut di atas, menurut ketentuan Pasal 3 UU Nomor

28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dari Korupsi,

⁷⁹ Prof. Dr. Hj. Sedarmayanti, Dra., M.Pd., GoodGovernance (Kepemerintahan yang baik) bagian kedua Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (Kepemerintahan yang baik), Penbit Mandar Maju, Bandung 2004, hal. 247 – 248.

Kolusi dan Nepotisme (KKN), asas-asas penyelenggaraan negara yang bersih meliputi asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas.

Asas-asas umum penyelenggaraan Negara/pemerintahan tersebut merupakan kaedah atau norma yang tidak tertulis, yang memang sepatutnya diketahui dan dipahami oleh aparatur pemerintah untuk diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga pemerintahan diselenggarakan dengan benar sesuai dengan prinsip-prinsip, kaedah dan norma yang berlaku, dalam rangka mewujudkan pemerintah yang bersih sehingga pemerintahan daerah dapat terselenggara dengan baik guna mencapai tujuan otonomi daerah itu, yakni mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

3. Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Sebagaimana telah diuraikan terdahulu, Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, menurut ketentuan Pasal 2 Permendagri Nomor 23 Tahun 2007, meliputi administrasi umum pemerintahan, dan urusan pemerintahan. administrasi umum pemerintahan terdiri atas kebijakan daerah; kelembagaan; pegawai daerah; keuangan daerah; dan barang daerah.

Menurut ketentuan Pasal 24 ayat (1) PP Nomor 79 Tahun 2005,

pengawasan terhadap urusan pemerintahan dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah sesuai dengan fungsi dan kewenangannya. Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) adalah Inspektorat Jenderal Departemen, Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota.

Dalam pelaksanaan tugas pengawasan, Inspektur Provinsi bertanggungjawab kepada Gubernur, Inspektur Kabupaten/Kota bertanggungjawab kepada Bupati/ Walikota. Inspektur Provinsi dalam pelaksanaan tugas selain tugas pengawasan, mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah Provinsi, dan Inspektur Kabupaten/Kota mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota.

Inspektorat Provinsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota; pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi; dan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota. Sedangkan Inspektorat Kabupaten/Kota melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota; pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa; dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa.

Pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah diselenggarakan berpedoman pada norma pengawasan, yakni :

- a. obyektif, profesional, independen dan tidak mencari-cari kesalahan;
- b. terus menerus untuk memperoleh hasil yang berkesinambungan;
- c. efektif untuk menjamin adanya tindakan koreksi yang cepat dan tepat;
- e. mendidik dan dinamis.

Aparat Pengawas Intern Pemerintah melakukan pengawasan sesuai dengan fungsi dan kewenangannya sebagaimana diatur dalam Pasal 28 ayat

(1) Nomor 79 Tahun 2007, melalui :

- b. pemeriksaan dalam rangka berakhirnya masa jabatan kepala daerah.
- b. pemeriksaan berkala atau sewaktu-waktu maupun pemeriksaan terpadu;
- c. pengujian terhadap laporan berkala dan/atau sewaktu-waktu dari unit/satuan kerja;
- d. pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme;
- e. penilaian atas manfaat dan keberhasilan kebijakan, pelaksanaan program dan kegiatan; dan
- f. monitoring dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pemerintahan desa.

Pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan dilakukan oleh Pejabat Pengawas Pemerintah (PPP), yang dilakukan melalui kegiatan pemeriksaan, monitoring dan evaluasi. Pengertian/difinisi mengenai "*pemeriksaan*" tidak diatur dalam PP Nomor 79 Tahun 2005, maupun Permendagri Nomor 23 Tahun 2007. Namun istilah pemeriksaan justru diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan.

Menurut UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, yang dimaksud dengan "*pemeriksaan*" adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Selanjutnya Menurut UU Nomor 16 Tahun 2000 tentang Ketentuan Umum Perpajakan (UU KUP), yang dimaksud dengan "*Pemeriksaan*" adalah

serangkaian kegiatan untuk mencari, mengumpulkan dan mengolah data dan/atau keterangan lainnya untuk menguji kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan dan untuk tujuan lain dalam rangka melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan.”

Dari berbagai rumusan pengertian pemeriksaan, dapat diketahui bahwa yang dimaksud **”pemeriksaan”** adalah serangkaian kegiatan untuk mencari, menganalisis, dan mengevaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif dan profesional, berdasarkan standar pemeriksaan untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi. Pejabat Pengawas Pemerintah dalam melakukan pemeriksaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan berdasarkan Daftar Materi Pemeriksaan (DMP) yang tertuang dalam lampiran Permendagri Nomor 23 Tahun 2007. Pemeriksaan atas penyelenggaraan pemerintahan meliputi :

- d. Pemeriksaan secara berkala dan komprehensif terhadap kelembagaan, pegawai daerah, keuangan daerah, barang daerah, urusan pemerintahan;
- e. Pemeriksaan dana dekonsentrasi;
- a. Pemeriksaan tugas pembantuan; dan
- f. Pemeriksaan terhadap kebijakan pinjaman dan hibah luar negeri.

Sementara pengertian **”monitoring”** diatur dalam Pasal 1 angka 7 Permendagri 23 Tahun 2007, yang dimaksud **”monitoring”** adalah kegiatan mengamati, mengawasi keadaan dan pelaksanaan di tingkat lapang yang secara terus menerus atau berkala disetiap tingkatan atas program sesuai rencana. Sedangkan pengertian **”evaluasi”** diatur dalam Pasal 1 angka 8 Permendagri Nomor 23 Tahun 2007, **”evaluasi”** adalah proses kegiatan

penilaian kebijakan daerah, akuntabilitas kinerja daerah atau program dan kegiatan pemerintahan daerah untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kegiatan monitoring dan evaluasi dilakukan terhadap administrasi umum pemerintahan dan urusan pemerintahan. Pejabat Pengawas Pemerintah dalam melakukan kegiatan monitoring dan evaluasi dilaksanakan berdasarkan petunjuk teknis.

Supaya pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berjalan dan terlaksana secara tertib, maka memerlukan mekanisme/tahapan-tahapan yang wajib dipenuhi. Tahapan-tahapan tersebut dimulai dengan penyusunan rencana pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penyusunan rencana pengawasan tahunan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dikoordinasikan oleh Inspektur Jenderal. Sedangkan Penyusunan rencana pengawasan tahunan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten dan Kota dikoordinasikan oleh Inspektur Provinsi. Rencana pengawasan tahunan penyelenggaraan pemerintahan daerah disusun dalam bentuk Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT)

Penyusunan PKPT tersebut didasarkan atas prinsip keserasian, keterpaduan, menghindari tumpang tindih dan pemeriksaan berulang-ulang serta memperhatikan efisiensi dan efektifitas dalam penggunaan sumber daya pengawasan. PKPT tersebut meliputi ruang lingkup; sasaran pemeriksaan; SKPD yang diperiksa; jadwal pelaksanaan pemeriksaan; jumlah tenaga; anggaran pemeriksaan; dan laporan hasil pemeriksaan yang diterbitkan.

PKPT yang telah disusun dan ditetapkan dengan keputusan gubernur untuk pemerintah propinsi, dan keputusan bupati/walikota untuk pemerintah

kabupaten/kota. PKPT telah disusun sebagai pedoman bagi Pejabat Pengawas Pemerintah (PPP) dalam melaksanakan pengawasan. Dalam melaksanakan pengawasan, selain berpedoman pada PKPT yang telah ditetapkan juga berkoordinasi dengan Inspektur Provinsi dan Inspektur Kabupaten/Kota. Koordinasi dilakukan untuk mengetahui mengenai pengawasan yang telah dan akan dilakukan oleh masing-masing lembaga pengawasan, serta untuk menghindari pengawasan yang tumpang tindih.

Untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan daerah yang bersih, akuntabel, dan transparan maka inspektorat kabupaten/kota melalui Pejabat Pengawas Pemerintah diberi tugas untuk melakukan pemeriksaan tertentu dan laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 12 Permendagri Nomor 23 Tahun 2007, yang menyatakan :

- (3) Selain pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 Pejabat Pengawas Pemerintah dapat melakukan pemeriksaan tertentu dan pemeriksaan terhadap laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemeriksaan tertentu dan pemeriksaan terhadap laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme diatur tersendiri.

Ketentuan tersendiri yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 12 ayat (2) Permendagri tersebut adalah Permendagri Nomor 25 Tahun 2007 tentang Pedoman Penanganan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah. Menurut ketentuan Pasal 2, ruang lingkup penanganan pengaduan masyarakat meliputi :

- a. penyalahgunaan wewenang;
- b. hambatan dalam pelayanan masyarakat;

- c. korupsi, kolusi dan nepotisme; dan
- d. pelanggaran disiplin pegawai.

Hasil pemeriksaan yang telah dilakukan, selanjutnya oleh Pejabat Pengawas Pemerintah dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP). LHP ditulis dengan sistematika penulisan menggunakan sistem bab. LHP terdiri dari 3 bab. Bab 1 berisi simpulan dan rekomendasi, yang meliputi simpulan hasil pemeriksaan dan rekomendasi. Bab 2 berisi uraian hasil pemeriksaan, yang meliputi data umum, hasil pemeriksaan, temuan dan rekomendasi. Sedangkan bab 3 penutup.

Saran dimaksudkan untuk memperbaiki pelaksanaan pemerintahan, sementara rekomendasi adalah hasil pemeriksaan yang berisi perintah untuk segera ditindaklanjuti oleh satuan kerja yang diperiksa guna memperbaiki kekeliruan yang terjadi/dilakukan terhadap pelaksanaan penyelenggaraan administrasi umum pemerintahan, dan urusan pemerintahan yang menjadi tanggungjawabnya. Pemeriksaan terhadap pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan tidak dilakukan untuk mencari kesalahan, meskipun ditemukan kesalahan, akan tetapi ditujukan untuk mencegah agar tidak terjadi kesalahan sehingga kesalahan tersebut tidak dilakukan secara berulang-ulang.

Laporan hasil pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah Inspektorat Jenderal disampaikan kepada Menteri dan Gubernur dengan tembusan BPK. Laporan hasil pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah Inspektorat Provinsi disampaikan kepada Gubernur dengan tembusan kepada Menteri dan BPK Perwakilan. Sedangkan Laporan hasil pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah Inspektorat Kabupaten/Kota disampaikan kepada Bupati/Walikota

dengan tembusan kepada Gubernur dan BPK Perwakilan. Tembusan LPH yang disampaikan kepada gubernur dan BPK dimaksudkan agar gubernur dan BPK mengetahui mengenai perkembangan pemeriksaan yang telah dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten. Selain itu dimaksudkan untuk menghindari pemeriksaan yang tumpang tindih (*bertubi-tubi*).

Sedangkan laporan hasil monitoring dan evaluasi Pejabat Pengawas Pemerintah Inspektorat Jenderal disampaikan kepada Menteri dan Gubernur. Laporan hasil monitoring dan evaluasi Pejabat Pengawas Pemerintah Inspektorat Provinsi disampaikan kepada Gubernur dan tembusan kepada Menteri. Sedangkan laporan hasil monitoring dan evaluasi Pejabat Pengawas Pemerintah Inspektorat Kabupaten/Kota disampaikan kepada Bupati/Walikota dan tembusan kepada Gubernur.

Sebagaimana telah diuraikan, bahwa hasil Hasil pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah (PPP) wajib ditindaklanjuti. Tindaklanjut hasil pemeriksaan PPP dilaksanakan oleh pemerintah daerah sesuai dengan rekomendasi. Wakil gubernur dan wakil bupati/wakil walikota bertanggung jawab mengoordinasikan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah. Tindaklanjut hasil pemeriksaan memiliki peranan yang strategis dalam siklus pengawasan, karena berhasil atau tidaknya pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilihat dari perkembangan tindaklanjut. Tindaklanjut hasil pemeriksaan adalah bukti bahwa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang diperiksa memiliki komitmen untuk memperbaiki kekeliruan maupun kesalahan dalam pelaksanaan tugas-tugas dan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab unit kerjanya.

Sehingga SKPD yang tidak menindaklanjuti rekomendasi laporan hasil pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah dapat dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk mengetahui perkembangan tindaklanjut hasil pengawasan pejabat pengawas pemerintah, maka Inspektur Jenderal, Inspektur Provinsi dan Inspektur Kabupaten/Kota melakukan pemantauan dan pemutakhiran atas pelaksanaan tindak lanjut hasil pengawasan melalui rapat pemutakhiran data tindaklanjut hasil pengawasan, yang diselenggarakan paling sedikit 2 (dua) kali dalam setahun. Hasil pemantauan dan pemutakhiran atas pelaksanaan tindak lanjut disampaikan kepada Menteri, Gubernur atau Bupati/Walikota.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

D. Gambaran Umum Kabupaten Sanggau

Kabupaten Sanggau merupakan salah satu dari 15 Kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Barat, yang memiliki beberapa keunggulan lokal dan potensi yang cukup menjanjikan apabila dikelola dengan baik. Untuk memberikan gambaran secara lebih rinci, berikut uraian mengenai keadaan geografi, demografi, dan pemerintahan di Kabupaten Sanggau.

Kabupaten Sanggau adalah kabupaten yang secara geografis terletak di tengah-tengah Provinsi Kalimantan Barat dengan posisi 1° LU dan 0,6° LS dan 109,8° – 111,3° BT dengan batas wilayah, yaitu sebelah Utara berbatasan dengan Malaysia Timur (Serawak), sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Ketapang, sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Sekadau dan Sintang, serta sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Landak. Kabupaten sanggau memiliki posisi yang startegis.⁸⁰

Dengan posisinya yang strategis, maka Kabupaten Sanggau mempunyai 6 (enam) nilai letak strategis yaitu:

1. Terletak ditengah – tengah Propinsi Kalimantan Barat yang berbatasan langsung dengan 4 (empat) Kabupaten, yaitu Kabupaten Sekadau, Kabupaten Ketapang, Kabupaten Landak dan Kabupaten Bengkayang.
2. Dilalui jalan lintas trans Kalimantan yaitu mulai dari Kalimantan Barat; Kota Pontianak melewati Tayan – Sosok – Pusat Damai – Kapuas sampai

⁸⁰ Kabupaten Sanggau Dalam Angka Tahun 2006.

Kalimantan Tengah – Kalimantan Selatan – Kalimantan Timur, Serawak, dan Brunai Darussalam. Lintas Trans Kalimantan ini direncanakan akan dibangun jalan kereta api.

3. Terletak pada jalur lintas Kabupaten Sekadau, Kabupaten Sintang, Kabupaten Melawi dan Kabupaten Kapuas Hulu.
4. Berbatasan langsung dengan luar negeri yaitu Negara Malaysia Timur (Serawak) dan telah memiliki pelabuhan darat internasional yaitu Pos Lintas Batas Entikong.
5. Dilewati jalur Sungai Kapuas yang terpanjang di Indonesia. Jalur sungai kapuas ini juga melewati Kabupaten – Kabupaten bagian timur Kalimantan Barat.
6. Termasuk dalam wilayah atau Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (KAPET) yang semula adalah Kapet Sanggau sekarang menjadi Kapet Khatulistiwa karena bertambahnya wilayah Kabupaten Bengkayang, Singkawang, dan Pontianak.

Posisi yang strategis dan berbatasan langsung dengan Negara Malaysia, merupakan peluang dan sekaligus tantangan bagi Indonesia, terutama Kabupaten Sanggau dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah secara profesional dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan guna menciptakan tata pemerintahan yang baik dan bersih. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik penting dilakukan guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Sebagai daerah perbatasan, maka pemenuhan/peningkatan kesejahteraan masyarakat kabupaten Sanggau sudah mendesak dilakukan

untuk mengurangi (meminimalisir) kesenjangan kehidupan sosial di wilayah perbatasan, terutama antara masyarakat Indonesia dan Malaysia yang berdomisili di wilayah perbatasan. Karena kesenjangan kehidupan sosial ini akan melemahkan pertahanan dan ketahanan bangsa, yang dapat melunturkan nasionalisme bangsa. Upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, selain memanfaatkan semua potensi Sumber Daya Alam yang tersedia, juga harus ditopang dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik dan bersih, dengan menjadikan pengawasan sebagai pengawal dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kabupaten Sanggau merupakan kabupaten yang memiliki daerah terluas urutan ke-4 dari 15 kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Barat, dengan luas wilayah 12.858 KM² atau 12,47 % dari luas Kalimantan Barat 614.807 KM². Kabupaten Sanggau beribukota di Sanggau, dan memiliki jarak 267 KM dari ibukota Provinsi Kalimantan Barat (Pontianak), serta memiliki panjang perbatasan dengan Malaysia lebih kurang 129,5 KM, dari panjang perbatasan Kalimantan Barat lebih kurang 887 KM. Terdapat dua kecamatan di Kabupaten Sanggau yang berbatasan langsung dengan Sarawak Malaysia Timur, yaitu Kecamatan Sekayam, dan Kecamatan Entikong. Adapun desa-desa yang terdapat di Kecamatan Entikong yang berbatasan langsung dengan Sarawak Malaysia Timur adalah Desa Entikong, Desa Pala Pasang, Desa Suruh Tembawang, Desa Semanget. Sedangkan di Kecamatan Sekayam meliputi Desa Bungkang, Desa Lubuk Sabuk, dan Desa Sei Tekam. Secara administratif, Kabupaten Sanggau terdiri dari 15 Kecamatan, 6 Kelurahan, 166 Desa, serta 569 Dusun. Untuk melaksanakan roda pemerintahan, dilingkungan

Pemerintahan Kabupaten terdapat sebanyak 6.026 orang Pegawai Negeri Sipil (PNS), yang terdiri dari 64,14% laki-laki, dan 35,86% perempuan.

Kabupaten Sanggau secara umum beriklim tropis dengan rata – rata hari hujan tertinggi selama 11 hari dalam satu bulan terjadi pada bulan April. Sedangkan hari hujan terendah selama 6 hari dalam satu bulan terjadi pada bulan Agustus. Rata – rata curah hujan 178 mm terjadi pada bulan Mei, sedangkan curah hujan terendah sebesar 81 mm terjadi pada bulan Agustus.

Secara topografis, Kabupaten Sanggau umumnya merupakan daerah dataran tinggi berbukit dan berawa-rawa, yang dialiri oleh beberapa sungai, diantaranya Sungai Kapuas, Sungai Sekayam, Sungai Mengkiang, Sungai Kambing, dan Sungai Tayan. Sungai Kapuas merupakan sungai terpanjang di Kalimantan Barat yang mengalir dari Kabupaten Kapuas Hulu melalui Kabupaten Sintang, Kabupaten Sekadau, dan Kabupaten Sanggau, serta bermuara di Kabupaten Pontianak. Sedangkan sungai-sungai kecil lainnya merupakan cabang dari Sungai Kapuas yang berhubungan satu dengan yang lainnya.

Sedangkan jenis tanah yang terdapat di Kabupaten Sanggau, sebagian besar adalah jenis tanah padosolik merah kuning batuan dan padat yang hampir merata di seluruh kabupaten, dengan luas mencapai sekitar 576,910 hektar (44,80%). Sedangkan jenis tanah latosol merupakan jenis tanah dengan luas terkecil, yaitu 19,375 Hektar (1,06%) yang terdapat di Kecamatan Toba dan Meliau.

Secara geologis, di Kabupaten Sanggau terdapat Formasi Kwartir, Kapur, Trias, Pistosen, Intrusif dan Plutonik Basa Menengah, Intrusif

Plutonik Asam, Sekis Hablur, Intrusif dan Plutonik Basa, Lapisan Batu, dan Permo Karbon. Lapisan tanah Pistosen hampir terdapat di seluruh wilayah Kabupaten Sanggau, kecuali di Kecamatan Toba dan Beduai. Sedangkan lapisan tanah Efusif Basa hanya terdapat di Kecamatan Tayan Hulu.

Menurut Rencana Kerja Pemerintah Kabupaten Sanggau Tahun 2007, jumlah penduduk Kabupaten Sanggau tahun 2006 sebanyak 380.754, yang terdiri dari penduduk laki-laki sebanyak 196.308 jiwa, penduduk perempuan sebanyak 184.446 jiwa, dengan kepadatan penduduk 30 jiwa/KM², serta laju pertumbuhan penduduk 1,8% per tahun. Diperkirakan pada Tahun 2006 Jumlah tenaga kerja sebanyak 304.602 jiwa, yang terdiri dari 156.737 orang laki-laki dan 147.805 orang perempuan, dengan angkatan kerja berjumlah 169.968 orang (55,8%), sedangkan yang bukan angkatan kerja sebanyak 134.634 orang (44,20 %), dengan rincian sebanyak 101.742 orang pekerja laki-laki (64,74 %), dan sisanya 37,75 % adalah pekerja perempuan.

Berdasarkan Survei Sosial Ekonomi Daerah (SUSEDA), jumlah penduduk berumur sepuluh tahun ke atas yang bekerja pada beberapa lapangan usaha sebanyak 191.709 jiwa. Lapangan usaha yang paling banyak digeluti adalah sektor pertanian yang mencapai 76,08%, sektor perdagangan 9,48%, jasa 8,41%, sedangkan sektor industri pengolahan sekitar 1,31%.

Dalam menunjang kegiatan pendidikan, maka sarana pendidikan yang tersedia di Kabupaten Sanggau, baik Negeri maupun Swasta terdiri atas 47 Taman Kanak-kanak/PAUD, 490 SD/MI, 93 SLTP/MTs, 24 SMU/MA, dan 10 SMK. Dengan tenaga pengajar terdiri dari 135 orang guru TK, 3.029 orang

guru SD, 883 orang guru SMP, dan 374 orang guru SMU, serta 166 orang guru SMK.

Sebagai masyarakat agamis, maka diperlukan tempat ibadah bagi masing pemeluk agama dan kepercayaan. Tempat ibadah yang telah tersedia di Kabupaten Sanggau terdiri atas 234 Masjid, 166 Mushola, 338 Gereja Katolik, 403 Gereja Protestan, 4 Vihara, dan 1 pura. Selain itu, untuk memenuhi/mencukupi pelayanan kesehatan masyarakat, tersedia 2 Rumah Sakit, 18 Puskesmas, 85 Puskesmas pembantu, dan 9 klinik, serta 445 Posyandu, dengan tenaga kesehatan masing-masing 52 dokter, 115 bidan, dan 320 paramedis.

Sebagai daerah agraris, Kabupaten Sanggau merupakan daerah sentra produksi pertanian, dengan lahan sawah seluas 40.240 Ha, lahan kering seluas 1.245.532 Ha, lahan perkebunan seluas 365.562 Ha, dan lahan kolam seluas 453 Ha. Produk pertanian sektor tanaman pangan dan hortikultura yang banyak dihasilkan adalah padi, jagung, ubi-ubian, kacang-kacangan, serta sayur-sayuran. Sedangkan produk dari sub-sektor perkebunan yang banyak dihasilkan adalah kelapa sawit, karet, kakao, lada, kopi, dan kelapa. Sementara produk dari sub-sektor peternakan yang banyak dihasilkan adalah babi, sapi, dan unggas. Produk perikanan yang banyak dihasilkan dari sub sektor perikanan adalah ikan perairan umum dan produksi ikan budidaya. Ikan budidaya yang banyak dihasilkan adalah ikan mas, ikan nila, ikan lele, ikan pating. Produk dan usaha unggulan yang menjanjikan, dan kini tengah dikembangkan adalah usaha budidaya karet; usaha budidaya kakao; budidaya lada, usaha budidaya ternak sapi, budidaya ternak babi, budidaya

ikan mas, ikan nila, ikan lele, dan ikan pating. Pembangunan perikanan diarahkan kepada usaha-usaha perluasan budidaya ikan kolam, bendungan (*'pagong'*), dan keramba.

Selain memiliki keunggulan dalam sektor pertanian dan sub sektor perkebunan, pengembangan sektor perdagangan antar negara merupakan salah satu langkah strategis dalam pembangunan daerah di Kabupaten Sanggau. Kabupaten Sanggau memiliki akses langsung ke luar negeri (Malaysia) melalui gerbang lintas Batas Entikong (PPLB Entikong). Dengan demikian, arus barang dan jasa dari Indonesia (khususnya Kabupaten Sanggau) ke Malaysia (khususnya Kuching) semakin cepat dan lancar, demikian juga sebaliknya. Untuk menunjang perdagang antar negara tersebut, di Kabupaten Sanggau tersedia pelabuhan darat internasional yaitu Pos Lintas Batas Entikong, dan sarana transportasi darat antara negara yang menghubungkan Sarawak.

E. Implementasi Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Sanggau

Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan atas penyelenggaraan meliputi administrasi umum pemerintahan, dan urusan pemerintahan.

Pengawasan terhadap administrasi pemerintahan meliputi kebijakan daerah; kelembagaan; pegawai daerah; keuangan daerah; dan barang daerah.

Sedangkan pengawasan terhadap urusan pemerintahan meliputi urusan wajib, urusan pilihan, dan tugas pembantuan.

Urusan pemerintahan adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sanggau Nomor 12 Tahun 2007 tentang Urusan Pemerintahan Kabupaten Sanggau. Yang dimaksud urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah kabupaten, berkaitan dengan pelayanan dasar. Sedangkan urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Urusan wajib Kabupaten Sanggau dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1

Urusan Wajib Pemerintahan Kabupaten Sanggau

No	Urusana Wajib
1	2
1.	Bidang Pendidikan;
2	Bidang Kesehatan
3	Bidang Lingkungan Hidup
4	Bidang Pekerjaan Umum
5	Bidang Penataan Ruang
6	Bidang Perencanaan Pembangunan
7	Bidang Perumahan
8	Bidang Kepemudaan dan Olah Raga
9	Bidang Penanaman Modal
10	Bidang Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah
11	Bidang Kependudukan dan Catatan Sipil
12	Bidang Ketenagakerjaan
13	Bidang Ketahanan Pangan
14	Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
15	Bidang Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera
16	Bidang Perhubungan
17	Bidang Komunikasi dan Informatika
18	Bidang Pertanahan
19	Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri
20	Bidang Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian, dan Persandian
21	Bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
22	Bidang Sosial
23	Bidang Kebudayaan
24	Bidang Statistik
25	Bidang Kearsipan; dan
26	Bidang Perpustakaan

Berdasarkan tabel tersebut diatas dapat dilihat, bahwa urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang menjadi urusan Pemerintahan Daerah Kabupaten Sanggau terdiri atas 26 (dua puluh enam) bidang urusan wajib. Tidak semua urusan wajib sebagaimana diatur dalam PP 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, diambil menjadi urusan Pemerintahan Daerah Kabupaten Sanggau. Kabupaten Sanggau hanya

melaksanakan 26 dari 31 bidang urusan pemerintahan yang bersifat wajib. Sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 2
Urusan Pilihan Pemerintahan Kabupaten Sanggau

No	Urusana Pilihan
1	2
1.	Bidang Perikanan
2	Bidang Pertanian
3	Bidang Kehutanan
4	Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral
5	Bidang Pariwisata
6	Bidang Industri
7	Bidang Perdagangan, dan
8	Bidang Ketransmigrasian

Dari tabel di atas dapat dilihat, bahwa urusan pemerintahan yang bersifat pilihan yang menjadi urusan Pemerintahan Daerah Kabupaten Sanggau terdiri atas 8 (delapan) bidang urusan pilihan. Semua urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintahan daerah melalui Satuan Kerja Perangkat.

Untuk melaksanakan administrasi umum pemerintahan dan urusan pemerintahan tersebut, maka kepada masing-masing daerah diberi kewenangan untuk menyusun lembaga perangkat daerah. Lembaga perangkat daerah kabupaten Sanggau terdiri atas sekeretariat, badan, dinas, dan kantor, yang pengaturannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Sanggau, yang terdiri atas Perda Nomor 18 Tahun 2008 tentang Sekretariat Daerah Kabupaten Sanggau, Perda Nomor 19 Tahun 2008 tentang Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sanggau, Perda Nomor 20 Tahun 2008 tentang Dinas-Dinas Daerah Kabupaten Sanggau, Perda Nomor

21 tentang Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Sanggau, Perda Nomor 22 tentang Kecamatan dan kelurahan di Kabupaten Sanggau, Perda Nomor 23 tentang Pol Pamong Praja Kabupaten Sanggau, Perda Nomor 24 tentang Badan Penyuluhan Pertanian Kabupaten Sanggau. Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 3
Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Sanggau

No	Perangkat Daerah	Jumlah
1	2	3
1.	Sekretariat	2
2.	Inspektorat	1
3.	Badan	6
4.	Dinas	12
5.	RSUD	1
6.	Kantor	4
7.	Kecamatan	15
8.	Kelurahan	6
9.	Puskesmas	18
10	Cabang Dinas Pendidikan	11
J u m l a h		76

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat, bahwa satuan kerja perangkat daerah kabupaten Sanggau terdiri atas 2 sekretariat, Inspektorat, 6 badan, 12 dinas, RSUD, 4 kantor, 15 kecamatan, 6 kelurahan, 18 Puskesmas, dan 11 Cabang Dinas Pendidikan. Perangkat daerah tersebut sebagai sarana yang dibutuhkan/diperlukan oleh Pemerintah Kabupaten Sanggau untuk melaksanakan roda Pemerintahan Daerah Kabupaten Sanggau.

Lembaga perangkat daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Lembaga perangkat daerah Kabupaten Sanggau adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Sanggau.

Mengingat sasaran pemeriksaan adalah pelaksanaan administrasi umum pemerintahan dan urusan pemerintahan, maka lembaga perangkat daerah sebagai pelaksana urusan pemerintahan menjadi sasaran atau “obyek” pengawasan Pejabat Pengawas Pemerintah Inspektorat Kabupaten Sanggau. Selain melaksanakan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, Inspektorat Kabupaten Sanggau juga melaksanakan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Pemerintahan Desa yang menjadi sasaran atau “obyek” pengawasan berjumlah 166 (seratus enam puluh enam) Desa.

Untuk menyelenggarakan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka rangkaian kegiatan pengawasan diawali dengan penyusunan rencana pengawasan tahunan yang dituangkan dalam bentuk “*Program Kerja Pengawasan Tahunan*” (PKPT). Menurut ketentuan Pasal 5 Permendagri Nomor 5 Tahun 2007, penyusunan rencana pengawasan tahunan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten dan Kota dikoordinasikan oleh Inspektur Provinsi. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 5 ayat (3) Permendagri Nomor 23 Tahun 2007, dalam penyusunan PKPT didasarkan atas prinsip keserasian, keterpaduan, menghindari tumpang tindih dan pemeriksaan berulang-ulang serta memperhatikan efisiensi dan efektivitas dalam penggunaan sumber daya pengawasan.

Untuk melaksanakan ketentuan Permendagri tersebut, dan untuk terciptanya prinsip keserasian, keterpaduan, serta untuk menghindari terjadinya tumpang tindih dan pemeriksaan yang berulang-ulang, maka pada setiap tahun anggaran Inspektorat Provinsi Kalimantan Barat mengadakan

rapat koordinasi pengawasan daerah (Rakorwasda). Rapat koordinasi pengawasan daerah dipimpin oleh Wakil Gubernur, diikuti oleh Inspektorat Provinsi, Wakil Bupati Kabupaten/Kota, Inspektorat Kabupaten/Kota seluruh Propinsi Kalimantan Barat, serta dihadiri oleh BPKP perwakilan dan Perwakilan BPK Provinsi Kalimantan Barat. Kehadiran BPKP dan BPK dalam rakorwasda sangat penting mengingat disatu sisi yang menjadi sasaran atau obyek pemeriksaan BPKP dan BPK adalah lembaga perangkat daerah (Propinsi maupun Kabupaten/Kota), dan sisi lain supaya BPK/BPKP dalam menyusun rencana pengawasan perlu mensinergikan dengan PKPT Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota yang telah ditetapkan, sehingga dalam pelaksanaannya tidak terjadi tumpang tindih guna mewujudkan pemerintahan yang bersih. Salah satu upaya untuk membangun pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa itu, adalah dengan meningkatkan pengawasan internal yang sinergis di lingkungan pemerintahan.⁸¹ Sasaran pengawasan BPK/BPK adalah pelaksanaan urusan pemerintahan yang berkaitan dengan administrasi keuangan dan pembangunan.

Agenda utama dalam rakorwasda adalah pembahasan setiap PKPT yang telah disusun oleh masing-masing Inspektorat Kabupaten/Kota. Pembahasan lebih difokuskan mengenai obyek dan waktu pemeriksaan terhadap SKPD yang pemeriksaannya diserahkan kepada Inspektorat Provinsi. Selain membahas substansi PKPT, pembicaraan juga difokuskan mengenai hambatan dan kesulitan dalam pemeriksaan, dalam pelaksanaan tindak lanjut

⁸¹ <http://swamandiri.org/2008/01/23/pengawasan-menuju-clean-government/>

hasil pemeriksaan, serta solusi-solusi untuk mengatasi permasalahan/hambatan tersebut.

Inspektorat Provinsi Kalimantan Barat, selain melakukan pemeriksaan terhadap satuan kerja perangkat daerah Provinsi, juga melakukan pengawasan terhadap beberapa SKPD kabupaten/kota yang diserahkan pemeriksaannya kepada Inspektorat Provinsi Kalimantan Barat. Hanya saja dasar penyerahan pemeriksaan beberapa SKPD tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, tetapi dilakukan atas dasar musyawarah. Lazimnya penyerahan pemeriksaan kepada Inspektorat Provinsi dilakukan dengan beberapa alasan, yakni alasan keterbatasan waktu, tenaga, dan biaya, serta alasan lainnya. Yang dimaksud dengan alasan lain disini adalah alasan diluar alasan teknis pemeriksaan.

Dalam melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, Inspektorat Kabupaten Sanggau berpedoman pada PKPT yang telah disusun. PKPT Inspektorat Kabupaten Sanggau dapat dilihat pada tabel 4 dalam lampiran.

Berdasarkan tabel tersebut dapat diketahui bahwa PKPT Inspektorat Kabupaten Sanggau memuat mengenai jadwal pelaksanaan pemeriksaan, tujuan pemeriksaan, SKPD yang diperiksa, sasaran pemeriksaan, ruang lingkup pemeriksaan, dan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang akan diterbitkan.

Menurut ketentuan Pasal 6 Permendagri Nomor 23 Tahun 200, PKT terdiri atas ruang lingkup, sasaran pemeriksaan, SKPD yang diperiksa, jadwal pelaksanaan pemeriksaan, jumlah tenaga, anggaran pemeriksaan, dan Laporan

Hasil Pemeriksaan yang diterbitkan. Apabila disinkronkan dengan pedoman penyusunan PKPT sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 6 Permendagri tersebut, maka PKPT Inspektorat Kabupaten Sanggau belum disusun sesuai dengan syarat yang diatur dalam Permendagri tersebut, baik mengenai sitematika maupun substansinya. PKPT Inspektorata Kabupaten Sanggau hanya memuat ruang lingkup, sasaran pemeriksaan, SKPD yang diperiksa, jadwal pelaksanaan pemeriksaan, dan Laporan Hasil Pemeriksaan yang diterbitkan. Sedangkan mengenai jumlah tenaga dan anggaran pemeriksaan yang dibutuhkan pada setiap kali pemeriksaan tidak dicantumkan.

Selain itu, berdasarkan PKPT yang telah disusun dapat diketahui bahwa, waktu yang digunakan oleh Inspektorat Kabupaten Sanggau untuk melaksanakan pemeriksaan dalam satu tahun anggaran hanya 7 bulan, yakni bulan April, Mei, Juni, Juli, September, Oktober, dan Bulan Nopember. Sedangkan target Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang akan diterbitkan sebanyak 89 LHP. Apabila dilihat antara target jumlah LHP yang akan diterbitkan dengan Jumlah obyek pemeriksaan yang akan diperiksa dalam setiap tahun anggaran, maka banyak obyek pemeriksaan yang tidak dapat diperiksa. Karena antara alokasi waktu yang tersedia dengan jumlah satker yang akan diperiksa sangat tidak seimbang.

Berdasarkan informasi yang disampaikan oleh Inspektur Kabupaten Sanggau, bahwa pemeriksaan reguler baru dimulai pada bulan April karena pada bulan itu biaya pemeriksaan baru dapat dicairkan. Pelaksanaan pemeriksaan sangat tergantung dari ketersediaan dana pengawasan, karena

tidak mungkin pemeriksaan dilakukan tanpa didukung oleh biaya operasional pengawasan. Agar PKPT dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana, maka PKPT juga disusun menyesuaikan dengan proses administrasi keuangan. Artinya perencanaan mengikuti biaya yang tersedia, bukan sebaliknya pembiayaan mengikuti perencanaan. Pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan sangat tergantung pada ketersediaan dana pengawasan.

PKPT yang telah disusun berlaku sebagai pedoman bagi Inspektorat Kabupaten Sanggau untuk melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan melalui pemeriksaan, monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh Pejabat Pengawas Pemerintah. Dalam PP Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, maupun dalam Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, tidak dijelaskan secara jelas/tegas mengenai siapa yang dimaksud dengan pejabat pengawas pemerintah, akan tetapi yang dimaksud dengan pejabat pengawas pemerintah disini adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bekerja dilingkungan lembaga pengawasan, baik lembaga pengawasan internal maupun lembaga pengawasan eksternal. Pejabat Pengawas Pemerintah pada Inspektorat kabupaten Sanggau adalah "*Pegawai Negeri Sipil Daerah*" yang bekerja dilingkungan Inspektorat kabupaten sanggau.

Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan dilakukan melalui pemeriksaan, monitoring dan evaluasi. Kegiatan pemeriksaan yang

dilaksanakan oleh pejabat pemerintah meliputi Pemeriksaan secara berkala dan komprehensif terhadap kelembagaan, pegawai daerah, keuangan daerah, barang daerah, urusan pemerintahan; pemeriksaan dana dekonsentrasi; Pemeriksaan tugas pembantuan; dan Pemeriksaan terhadap kebijakan pinjaman dan hibah luar negeri. Jadi sasaran pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah adalah pelaksanaan urusan pemerintahan daerah yang dilaksanakan melalui satuan kerja perangkat daerah. Menurut Permendagri Nomor 23 Tahun 2007, pemeriksaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan mekanisme atau tahapan sebagai berikut :

Tabel 5
Mekanisme Pemeriksaan

No	Tahapan	Uraian
1	2	3
1	Tahap I	<p>Persiapan Peemeriksaan</p> <p>a. Koordinasi Rencana Pemeriksaan. Sebelum memprogramkan pemeriksaan terlebih dahulu dilakukan koordinasi dengan Inspektorat Kabupaten Sanggau mengenai waktu dan obyek yang akan diperiksa</p> <p>b. Pengumpulan dan Penelaahan Informasi Umum Mengenai Obyek yang Diperiksa.</p> <p>1) Menghimpun data dan informasi yang berkaitan dengan obyek yang diperiksa antara lain :</p> <p>a) Peraturan perundang-undnagan.</p> <p>b) Data umum obyek yang diperiksa.</p> <p>c) Laporan pelaksanaan program/kegiatan dari obyek yang akan diperiksa.</p> <p>d) Laporan Hasil Pemeriksaan Aparat Pengawasan sebelumnya.</p> <p>e) Sumber informasi lain yang dapat memberi kejelasan mengenai pelaksanaan program/kegiatan obyek yang akan diperiksa.</p> <p>1) Menelaah data dan informasi yang dikumpulkan untuk bahan pemeriksaan.</p> <p>c. Penyusunan Program Kerja Pemeriksaan (PKP). Penyusunan Program Kerja Pemeriksaan meliputi kegiatan :</p>

		<ol style="list-style-type: none"> 1) Penentuan personil. 2) Penentuan Jadwal Waktu Pemeriksaan. 3) Penentuan Obyek, Sasaran dan Ruang Lingkup Pemeriksaan. 4) Menyusun Langkah-langkah Pemeriksaan.
2	Tahap II	<p>Pelaksanaan Pemeriksaan</p> <p>a. Pertemuan awal (Entry Briefing). Tim Pemeriksa bertemu dengan Kepala Daerah atau yang mewakili, Pimpinan Instansi/Unit Kerja yang diperiksa/yang mewakili, untuk menyampaikan maksud dan tujuan pemeriksaan.</p> <p>b. Kegiatan Pemeriksaan.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Tim Pemeriksa melaksanakan tugas pemeriksaan pada obyek-obyek yang akan diperiksa sesuai dengan program kerja pemeriksaan 2) Kertas Kerja Pemeriksaan (KKP). <ol style="list-style-type: none"> a) Setiap Auditor wajib menuangkan hasil pemeriksaan ke dalam Kertas Kerja Pemeriksaan (KKP). b) KKP direview secara berjenjang oleh Ketua Tim, Pengendali Teknis dan Inspektur Wilayah dengan memberikan paraf pada KKP yang direview dan dilakukan pemberkasan. c) Kertas Kerja Pemeriksaan disusun dalam satu berkas diserahkan oleh Ketua Tim kepada Sub Bagian Tata Usaha Wilayah untuk diarsipkan 3) Konfirmasi Temuan Hasil Pemeriksaan. Temuan hasil pemeriksaan harus dikonfirmasi kepada pimpinan obyek yang diperiksa untuk meminta tanggapan. Hasil konfirmasi harus ditandatangani oleh kedua belah pihak. 4) Penyusunan Pokok-pokok Hasil Pemeriksaan (P2HP). Pokok-pokok Hasil Pemeriksaan merupakan himpunan hasil pemeriksaan yang terdiri dari temuan-temuan strategis tanpa rekomendasi yang mempunyai dampak bagi pemerintah daerah dan masyarakat yang perlu segera mendapat perhatian disusun oleh Ketua Tim dan Pengendali Teknis serta diketahui oleh Inspektur Wilayah.
		<p>c. Pertemuan Akhir (Exit Briefing). Tim Pemeriksa bertemu dengan Kepala Daerah atau yang mewakili, Pimpinan Instansi/Unit Kerja yang diperiksa/yang mewakili, untuk menyampaikan maksud dan tujuan pemeriksaan.</p>

3	Tahap III	<p>Pelaporan hasil pemeriksaan.</p> <p>a. Ekspose Hasil Pemeriksaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Selambat-lambatnya 1 (satu) minggu setelah selesai melakukan pemeriksaan reguler, Tim Pemeriksa wajib melakukan ekspose hasil pemeriksaan. 2) Inspektur Wilayah menyerahkan Konsep Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) 3 (tiga) hari sebelum dilaksanakan kegiatan ekspose kepada Sekretaris Inspektorat Jenderal. 3) Ekspose konsep laporan hasil pemeriksaan oleh Tim Pemeriksa dipimpin Inspektur Wilayah dengan penyanggah terdiri dari para Pejabat Pengawas Pemerintah, kelompok kerja bidang pengawasan, Kepala Bagian dan Kepala Sub Bagian terkait. 4) Penyanggah dalam ekspose harus memenuhi kuorum (50 % + 1), bila tidak memenuhi kuorum ekspose ditunda pada kesempatan berikutnya dengan maksimal penundaan 2 (dua) kali. 5) Bagian Evaluasi Laporan Pengawasan membuat notulen ekspose sebagai bahan perbaikan konsep laporan hasil pemeriksaan yang harus dilaksanakan oleh Tim Pemeriksa. <p>b. Penyusunan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP). Selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari setelah selesai melakukan pemeriksaan reguler, Tim Pemeriksa wajib menyelesaikan laporan hasil pemeriksaan yang telah diperbaiki sesuai hasil ekspose beserta Nota Dinas Inspektur Wilayah kepada Inspektur Kabupaten, Konsep Nota Dinas Inspektur Kabupaten kepada Menteri dan Petunjuk Menteri kepada Kepala Daerah atau Pimpinan Komponen</p>
---	-----------	---

Berdasarkan tabel tersebut diatas dapat dilihat, bahwa *tahap pertama* dalam pemeriksaan diawali dengan persiapan pemeriksaan, yang meliputi koordinasi rencana pemeriksaan, pengumpulan dan penelaahan informasi umum mengenai obyek yang diperiksa, dan penyusunan Program Kerja Pemeriksaan (PKP). Sebelum memprogramkan pemeriksaan terlebih dahulu dilakukan koordinasi dengan Inspektorat Kabupaten Sanggau mengenai waktu dan obyek yang akan diperiksa. Setelah koordinasi rencana

pemeriksaan dilakukan, maka langkah berikutnya adalah pengumpulan dan penelaahan informasi umum mengenai obyek yang diperiksa, yang dilakukan dengan menghimpun data dan informasi yang berkaitan dengan obyek yang diperiksa, antara lain meliputi peraturan perundang-undangan, data umum obyek yang diperiksa, laporan pelaksanaan program/kegiatan dari obyek yang akan diperiksa, Laporan Hasil Pemeriksaan aparat pengawasan sebelumnya, sumber informasi lain yang dapat memberi kejelasan mengenai pelaksanaan program/kegiatan obyek yang akan diperiksa. Setelah data tersebut terhimpun maka Pejabat Pengawas Pemerintah akan menelaah data dan informasi yang dikumpulkan untuk bahan pemeriksaan.

Setelah pengumpulan dan Penelaahan Informasi Umum Mengenai Obyek yang diperiksa dilakukan, maka disusun Program Kerja Pemeriksaan (PKP). Penyusunan Program Kerja Pemeriksaan meliputi kegiatan penentuan personil; penentuan Jadwal waktu pemeriksaan; penentuan obyek, sasaran dan ruang lingkup pemeriksaan; dan menyusun langkah-langkah pemeriksaan.

Setelah persiapan pemeriksaan dilakukan, tahapan berikutnya atau *tahap kedua* adalah pelaksanaan pemeriksaan. Pelaksanaan pemeriksaan dilakukan dengan pertemuan awal (***entry briefing***). Tim Pemeriksa bertemu dengan Kepala/Pimpinan Instansi/Unit Kerja yang diperiksa/yang mewakili, untuk menyampaikan maksud dan tujuan pemeriksaan. Setelah dilakukan pertemuan awal maka tim pemeriksa melaksanakan tugas pemeriksaan pada obyek-obyek yang akan diperiksa sesuai dengan Program Kerja Pemeriksaan (PKP). Hasil pemeriksaan yang telah dilakukan oleh auditor, wajib dituangkan ke dalam Kertas Kerja Pemeriksaan (KKP). KKP direview secara

berjenjang oleh Ketua Tim, Pengendali Teknis dan Inspektur Wilayah dengan memberikan paraf pada KKP yang direview dan dilakukan pemberkasan. Kertas Kerja Pemeriksaan disusun dalam satu berkas yang diserahkan oleh Ketua Tim kepada Sub Bagian Tata Usaha Wilayah untuk diarsipkan. Temuan hasil pemeriksaan harus dikonfirmasi kepada pimpinan unit satuan kerja (Satker) yang diperiksa atau “obyek yang diperiksa untuk meminta tanggapan. Hasil konfirmasi harus ditandatangani oleh kedua belah pihak. Setelah konfirmasi dilakukan maka akan disusun Pokok-Pokok Hasil Pemeriksaan (P2HP). Pokok-Pokok Hasil Pemeriksaan merupakan himpunan hasil pemeriksaan yang terdiri dari temuan-temuan strategis tanpa rekomendasi yang mempunyai dampak bagi pemerintah daerah dan masyarakat yang perlu segera mendapat perhatian disusun oleh Ketua Tim dan Pengendali Teknis serta diketahui oleh Inspektur Wilayah.

Setelah Pokok-Pokok Hasil Pemeriksaan disusun, dan sebagai pertemuan akhir (*exit briefing*), maka tim Pemeriksa menyampaikan pokok - pokok hasil pemeriksaan kepada Pimpinan Instansi/Unit Kerja yang diperiksa/yang mewakili. Apabila yang diperiksa adalah kepala dinas, badan, dan kantor maka pokok-pokok hasil pemeriksaan disampaikan kepada kepala dinas, badan, dan kantor tersebut.

Pelaporan hasil pemeriksaan dilakukan dengan ekspose hasil pemeriksaan, yang dilakukan selambat-lambatnya 1 (satu) minggu setelah selesai melakukan pemeriksaan reguler, Tim Pemeriksa wajib melakukan ekspose hasil pemeriksaan. Inspektur Wilayah menyerahkan Konsep Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) 3 (tiga) hari sebelum dilaksanakan kegiatan ekspose

kepada Sekretaris Inspektorat Kabupaten. Ekspose konsep laporan hasil pemeriksaan oleh Tim Pemeriksa dipimpin Inspektur Wilayah dengan penyanggah terdiri dari para Pejabat Pengawas Pemerintah, kelompok kerja bidang pengawasan, Kepala Bagian dan Kepala Sub Bagian terkait. Penyanggah dalam ekspose harus memenuhi kuorum (50 % + 1), bila tidak memenuhi kuorum ekspose ditunda pada kesempatan berikutnya dengan maksimal penundaan 2 (dua) kali. Bagian Evaluasi Laporan Pengawasan membuat notulen ekspose sebagai bahan perbaikan konsep laporan hasil pemeriksaan yang harus dilaksanakan oleh Tim Pemeriksa.

Selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari setelah selesai melakukan pemeriksaan reguler, Tim Pemeriksa wajib menyelesaikan Laporan Hasil Pemeriksaan yang telah diperbaiki sesuai hasil ekspose beserta Nota Dinas Inspektur Wilayah kepada Inspektur Jenderal, dalam hal ini dari Inspektur wilayah kepada Inspektur bupaten.

Laporan Hasil Pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah terdiri dari laporan bentuk surat dan laporan bentuk bab. Laporan bentuk surat memuat hal-hal yang bersifat strategis dan mendesak untuk segera ditindaklanjuti. Sedangkan Laporan Hasil Pemeriksaan dalam bentuk bab terdiri atas beberapa bab yang maksudnya untuk melaporkan hasil pemeriksaan secara menyeluruh, dengan sistematika, bab I berisi Simpulan dan Rekomendasi yang terdiri atas simpulan hasil pemeriksaan dan rekomendasi. Bab 2 uraian Hasil Pemeriksaan yang terdiri atas data umum, hasil pemeriksaan, temuan dan rekomendasi. Sedangkan bab 3 penutup.

Mekanisme (“*prosedur*”) pemeriksaan dan sistem Laporan Hasil Pemeriksaan sebagaimana yang diatur dalam Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 tersebut, sampai saat penelitian dilakukan belum terlaksana dan dilaksanakan oleh Pejabat Pengawas Pemerintah Inspektorat Kabupaten Sanggau, terutama mengenai jangka waktu pemeriksaan, batas waktu penyelesaian Kertas Kerja Pemeriksaan, dan penyelesaian Laporan Hasil Pemeriksaan.

Menurut Peraturan Bupati Sanggau Nomor 24 Tahun 2007 tentang Standar Biaya Perjalan Dinas, batas waktu untuk melakukan pemeriksaan terbagi atas pemeriksaan reguler diluar kota kabupaten dan pemeriksaan reguler dalam kota kabupaten. Pemeriksaan reguler diluar kota kabupaten adalah pemeriksaan terhadap satuan kerja perangkat daerah yang berada di kecamatan seperti Kantor Camat, Kantor Cabang Dinas Pendidikan, Puskesmas, dan PDAM. Untuk melakukan pemeriksaan tersebut dialokasikan waktu 10 (sepuluh) hari kerja. Sedangkan pemeriksaan reguler dalam kota juga dialokasikan waktu 10 (sepuluh) hari kerja.

Dengan waktu yang sangat terbatas maka akan sulit untuk melaksanakan pemeriksaan secara komprehensif terhadap pelaksanaan administrasi umum pemerintahan dan pelaksanaan urusan pemerintahan. Sebagai bahan perbandingan dapat dikemukakan disini bahwa waktu yang dipergunakan oleh Inspektorat Provinsi Kalimantan Barat untuk memeriksa 3 (tiga) satuan kerja atau “obyek” pemeriksaan pada Kabupaten/Kota dialokasikan waktu 15 (lima belas) hari kerja. Pemeriksaan oleh BPKP untuk satu kali pemeriksaan di Kabupaten/Kota dialokasikan waktu 25 (dua puluh

liam) hari kerja. Sedangkan pemeriksaan oleh BPK untuk satu kali pemeriksaan dialokasikan waktu jauh lebih lama dari yang diperlukan oleh BPKP, yakni 25-30 hari kerja.

Selain itu, pengawasan Inspektorat Kabupaten belum dapat dilaksanakan sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah tersebut, juga disebabkan oleh beberapa faktor, *pertama* terjadi perubahan nomenklatur dan struktur organisasi dan tata kerja dari Badan Pengawasan Daerah Kabupaten Sanggau menjadi Inspektorat Kabupaten Sanggau, yang pengaturannya diatur dengan Peraturan Bupati Sanggau Nomor 16 Tahun 2008, tanggal 11 Pebruari 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Kabupaten Sanggau. *Kedua* terjadi perubahan regulasi pedoman pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, dari Permendagri Nomor 5 Tahun 1975 tentang Cara Pengawasan Umum atas Jalannya Pemerintahan Daerah dan Pelaksanaan Tugas Departemen Dalam Negeri, diganti dengan Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Perubahan-perubahan tersebut menuntut adanya penyesuaian dan orientasi dari Pejabat Pengawas Pemerintah terhadap tugas dan fungsinya serta sistem pengawasan, terutama perubahan pedoman pengawasan. Selama ini aparat pengawas pemerintah sudah terbiasa menggunakan pedoman pengawasan sebagaimana yang diatur dalam Permendagri Nomor 5 Tahun 1975, yang sudah berlaku selama 34 Tahun. Perubahan pedoman pengawasan tersebut menuntut kerja keras bagi pejabat pengawas untuk belajar lebih serius

dan menyesuaikan dengan ketentuan hukum yang baru. Faktor-faktor tersebut cukup mempengaruhi kinerja pengawasan.

Hasil pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah dituangkan dalam bentuk Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP). Menurut Permendagri Nomor 23 Tahun 2007, Laporan Hasil Pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah Inspektorat Kabupaten/Kota disampaikan kepada Bupati/Walikota dengan tembusan kepada Gubernur dan BPK Perwakilan. Namun kelaziman yang selama ini dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Sanggau, bahwa Laporan Hasil Pemeriksaan berkala dan komprehensif disampaikan kepada satuan kerja yang diperiksa untuk segera ditindaklanjuti, dengan tembusan kepada Bupati Sanggau, Inspektorat Provinsi Kalimantan Barat, BPKP Perwakilan Kalimantan Barat, dan BPK Perwakilan Kalimantan Barat.

Mengenai tembusan laporan hasil pemeriksaan Pejabat Pengawas pemerintah Inspektorat Kabupaten kepada BPKP tidak diatur dalam Permendagri Nomor 23 Tahun 2007. Permendagri tersebut hanya mewajibkan supaya tembusan hasil pemeriksaan Inspektorat Kabupaten disampaikan kepada Bupati, Inspektorat Provinsi, dan Perwakilan BPK provinsi. Namun maksud dan tujuan disampaikannya tembusan LHP kepada BPKP Perwakilan, selain untuk mempermudah BPKP dalam melakukan pemeriksaan, juga untuk mengurangi urusan Inspektorat Kabupaten Sanggau apabila BPKP melakukan pemeriksaan di Kabupaten Sanggau. Sebenarnya terdapat perbedaan ruang lingkup pengawasan antara lembaga pengawasan internal dengan lembaga pengawasan eksternal (BPK).

Ditinjau dari ruang lingkup pengawasan, maka pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Sanggau adalah pengawasan intern fungsional (*internal*). Artinya, pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri secara fungsional, dimana lembaga tersebut dibentuk untuk melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan. Inspektorat Kabupaten Sanggau adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Sanggau yang dibentuk dan berperan melaksanakan urusan wajib pemerintahan daerah Kabupaten Sanggau "*dibidang urusan umum pemerintahan*", dengan tugas dan fungsi pengawasan. Pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten adalah pengawasan fungsional.

Sedangkan dilihat dari jenis pengawasan, maka pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Sanggau dapat dikategorikan sebagai pengawasan "*preventif*". Artinya pengawasan tersebut adalah pengawasan yang bersifat mencegah. Mencegah artinya menjaga jangan sampai suatu kegiatan itu terjerumus pada kesalahan yang sama. Pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah agar pemerintah daerah tidak mengambil kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam pengertian yang lebih operasional, yang dimaksud dengan pengawasan preventif adalah pengawasan terhadap pemerintahan daerah agar pemerintah daerah tidak menetapkan kebijakan yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau peraturan perundang-undangan lainnya.

Dalam pelaksanaannya, pengawasan penyelenggaraan pemerintahan tersebut dalam bentuk pemeriksaan yang dilaksanakan selama dan setelah

kegiatan pemerintahan berlangsung. Sehingga kalau diterapkan secara kaku pengertian pengawasan internal dan eksternal maka ditinjau dari jenis pengawasan, akan lebih tepat dikatakan bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pengawasan represif. Namun dilihat dari tujuannya, maka pengawasan penyelenggaraan pemerintahan tidak masuk kategori pengawasan represif tetapi pengawasan preventif. Karena tujuan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hanya saja dalam pelaksanaannya, pengawasan tersebut dilakukan secara fungsional. Sehingga pengawasan yang dilakukan oleh Pejabat Pengawas Pemerintah lebih tepat dikatakan sebagai Pengawasan Fungsional.

Berdasarkan rekapitulasi daftar temuan hasil pemeriksaan Inspektorat Kabupaten Sanggau dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 6
Daftar Temuan Hasil Pemeriksaan

No	Tahun Pemeriksaan	Oyek Pemeriksaan	Jlh LHP	Jumlah Temuan	Kategori Tindak Lanjut			
					S	B	D	CR
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	2005	76	76	834	783	4	41	6
2.	2006	77	77	1090	946	59	81	4
3.	2007	74	74	781	619	25	136	1

Keterangan :

- S : Selesai ditindak lanjut
- B : Belum ditindak lanjut
- D : Dalam proses tindak lanjut
- CR : Cacat Rekomendasi

Berdasarkan tabel tersebut di atas dapat diketahui, bahwa tahun 2005 terdapat 76 obyek pemeriksaan, menghasilkan 76 Laporan Hasil Pemeriksaan

(LHP), yang terdiri atas 834 temuan, dengan kategori tindak lanjut sebagai berikut, selesai ditindak lanjut 783 temuan (93,9%), belum selesai 4 temuan (0,5%), dalam proses tindaklanjut 41 temuan (4,9%), dan cacat rekomendasi 6 temuan (0,7%). Tahun 2006 terdapat 77 obyek pemeriksaan, menghasilkan 77 LHP, yang terdiri atas 1090 temuan, dengan kategori tindak lanjut, selesai ditindak lanjut 946 temuan (86,8%), belum selesai 59 temuan (5,4%), dalam proses tindaklanjut 81 temuan (7,4%), dan cacat rekomendasi 4 temuan (0,04%). Sedangkan pada tahun 2007 terdapat 74 obyek pemeriksaan, menghasilkan 74 LHP, yang terdiri atas 781 temuan, dengan kategori tindak lanjut, selesai ditindak lanjut 619 temuan (79,8%), belum selesai 25 temuan (3,2%), dalam proses tindaklanjut 136 temuan (17,4%), dan cacat rekomendasi 1 temuan (0,04%).

Cacat rekomendasi adalah rekomendasi atas temuan yang tidak dapat ditindak lanjut oleh Satuan Kerja (satker) atau Obyek Pemeriksaan (Obrik), sehingga tidak perlu ditindaklanjut. Yang berwenang menentukan cacat rekomendasi adalah Pejabat Pengawas Pemerintah. Cacat rekomendasi terjadi karena kekeliruan Pejabat Pengawas Pemerintah dalam memberikan rekomendasi atas temuannya, dan kekeliruan itu sepenuhnya menjadi tanggungjawab Pejabat Pengawas Pemerintah.

Selain melaksanakan pemeriksaan secara reguler/berkala, Inspektorat Kabupaten Sanggau juga melaksanakan kegiatan monitoring dan evaluasi. Hasil monitoring dan evaluasi dituangkan dalam bentuk laporan. Menurut Permendagri Nomor 23 tahun 2007, maksud dan tujuan pelaporan adalah untuk menyampaikan hasil monitoring dan evaluasi kepada pejabat/pihak

yang berwenang, sebagai bahan masukan dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Bentuk laporan terdiri atas 2 (dua) macam, yaitu laporan dalam bentuk surat dan dalam bentuk bab. Laporan dalam bentuk surat meliputi gambaran secara umum pelaksanaan tugas dan fungsi instansi; penilaian terhadap kebijakan daerah, program dan kegiatan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah; memberikan masukan/saran mengenai langkah-langkah yang perlu diambil oleh pemerintah daerah. Sedangkan laporan dalam bentuk bab berisi hasil monitoring dan evaluasi atas pelaksanaan kebijakan daerah, program dan kegiatan secara menyeluruh, terhadap penyelenggaraan administrasi umum pemerintahan dan pelaksanaan urusan pemerintahan, yang terdiri atas bab 1 pendahuluan yang berisi Simpulan hasil monitoring dan evaluasi, serta saran. Bab 2 uraian hasil monitoring dan evaluasi yang berisi data umum, hasil monitoring dan evaluasi, serta bab 3 penutup.

Terdapat perbedaan mendasar antara Laporan Hasil Pemeriksaan dengan laporan hasil monitoring dan evaluasi, baik mengenai format, substansi, maupun sarannya. Dalam laporan hasil pemeriksaan, berisi hasil pemeriksaan dan rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh satuan kerja perangkat daerah yang diperiksa atau "*obyek*" pemeriksaan. Sedangkan dalam laporan hasil monitoring dan evaluasi berisi hasil monitoring dan evaluasi serta saran yang disampaikan kepada kepala daerah. Begitu juga sasaran laporan hasil pemeriksaan adalah satuan kerja perangkat daerah sebagai pelaksana administrasi umum pemerintahan dan urusan pemerintahan. Sedangkan sasaran hasil monitoring dan evaluasi adalah kepala daerah

(gubernur, Bupati/Walikota) sebagai pengambil kebijaksanaan. Laporan hasil monitoring dan evaluasi Pejabat Pengawas Pemerintah Inspektorat Kabupaten/Kota disampaikan kepada Bupati/Walikota dan tembusan kepada Gubernur.

Menurut Inspektur Kabupaten Sanggau, pelaksanaan kegiatan monitoring dan evaluasi belum dilaksanakan secara optimal. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh Inspektorat Kabupaten Sanggau itu sendiri, seperti keterbatasan tenaga, waktu dan biaya. Lebih lanjut disampaikan bahwa, kegiatan monitoring dan evaluasi sangat membutuhkan dukungan atau "*political will*" dari kepala daerah. Karena semua kegiatan pemerintahan yang akan dimonitoring dan evaluasi oleh Inspektorat Kabupaten Sanggau adalah kegiatan yang terkait erat dengan kepentingan ("*interest*") bupati, baik secara kelembagaan maupun secara pribadi. Sehingga saran konstruktif yang disampaikan kadang-kadang dirasakan mengganggu dan menghambat dalam mewujudkan "*personal interest*" tersebut.

Pelaksanaan pengawasan, monitoring dan evaluasi akan berjalan dengan optimal apabila disertai dengan dukungan dan komitmen dari kepala daerah, karena tanpa dukungan dari kepala daerah, maka Pejabat Pengawas Pemerintah tidak akan dapat melaksanakan kewenangan, tugas, dan fungsi pengawasan secara independen, karena secara organisatori Inspektorat Kabupaten adalah lembaga perangkat daerah yang dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya bertanggung jawab kepada bupati.

Dengan posisi yang demikian maka terbuka peluang terjadinya “intervensi” dan bahkan “intimidasi” dari kepala daerah (bupati) terhadap pelaksanaan tugas pengawasan dengan alasan Inspektorat tidak mampu mengamankan kebijakan bupati. Paradigmanya bahwa Inspektorat Kabupaten adalah lembaga perangkat daerah yang dibentuk untuk mengamankan kepentingan kepala daerah baik secara kelembagaan maupun secara pribadi. Selain karena alasan komitmen, kegiatan monitoring dan evaluasi juga belum dilaksanakan secara optimal karena hingga saat penelitian ini dilakukan, belum ada petunjuk teknis mengenai pelaksanaan monitoring dan evaluasi sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 11 ayat (2) Permendagri Nomor 23 Tahun 2007, yang menyatakan Pejabat Pengawas Pemerintah dalam melakukan kegiatan monitoring dan evaluasi sebagaimana berdasarkan petunjuk teknis.

Kegiatan monitoring dan evaluasi, adalah upaya preventif atau “*pencegahan dini*” yang dilakukan oleh Pejabat Pengawas Pemerintah untuk mencegah kekeliruan, penyimpangan, dan bahkan mungkin kesalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, baik selama dan setelah kegiatan pemerintahan berlangsung. Maksud dan tujuan monitoring dan evaluasi adalah untuk mencegah bukan mengganggu “personal interss” kepala daerah, sehingga pemerintahan daerah dapat terselenggara secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan guna mewujudkan tujuan otonomi daerah itu sendiri.

Pengawasan melalui kegiatan monitoring dan valuasi lebih bersifat “*promotif*” dan bukan “*kuratif*” maksudnya, lebih baik mencegah daripada

mengobati. Sedapat mungkin mencegah terjadinya kecurangan/kesalahan daripada mengurangi kecurangan dan kesalahan yang telah terjadi. Karena biayanya, baik biaya untuk operasional pemeriksaan/pengawasan maupun biaya yang ditanggung terperiksa, baik biaya ekonomi maupun biaya sosial, menjadi ada dan mungkin dapat berakumulasi menjadi sangat besar. Reorientasi ini perlu karena akan mempengaruhi sikap dan motivasi serta perilaku dan tindakan para pihak yang terlibat di dalamnya, yang pada gilirannya menentukan arah dan kinerja pengawasan dan pemeriksaan.⁸²

Pejabat Pengawas Pemerintah, selain melaksanakan pemeriksaan secara reguler, juga melakukan pemeriksaan tertentu dan pemeriksaan terhadap laporan mengenai adanya "*indikasi*" terjadinya penyimpangan, Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Laporan tersebut berbentuk pengaduan masyarakat. Pengaduan Masyarakat adalah laporan dari masyarakat mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme yang dilakukan oleh aparat pemerintah dan atau aparat pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pengaduan masyarakat meliputi pengaduan terhadap indikasi penyalahgunaan wewenang; hambatan dalam pelayanan masyarakat; korupsi, kolusi dan nepotisme; dan pelanggaran disiplin pegawai. Pengaduan masyarakat tersebut bersumber dari Lembaga-Lembaga Negara; Badan/Lembaga/Instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah; Badan Hukum; Partai Politik; Organisasi Masyarakat; Media Masa; dan Perorangan. Pemeriksaan atas pengaduan masyarakat dikenal dengan pemeriksaan khusus.

⁸² <http://swamandiri.org/2008/01/23/pengawasan-menuju-clean-government/>

Dalam melakukan pemeriksaan khusus, alokasi waktu yang diberikan untuk melakukan pemeriksaan sama dengan alokasi waktu yang diberikan untuk melakukan pemeriksaan reguler/komprehensif, yakni 10 (sepuluh) hari kerja. Namun apabila batas waktu pemeriksaan sudah selesai tetapi pemeriksaan belum juga selesai dilaksanakan, maka waktu pemeriksaan dapat diperpanjang sebanyak 10 (sepuluh) hari kerja lagi dengan cara menerbitkan surat tugas perpanjangan waktu pemeriksaan. Perpanjangan waktu pemeriksaan khusus dapat diberikan karena tingkat kesulitan dan kerumitan pemeriksaan khusus sangat tinggi, sehingga diperlukan ketelitian dan kehati-hatian, lebih-lebih pemeriksaan atas laporan mengenai dugaan korupsi.

Pengaduan masyarakat atau “*social controlling*” merupakan bentuk partisipasi masyarakat dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan. Pengaduan masyarakat yang telah diterima dan diperiksa oleh Inspektorat Kabupaten Sanggau dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 7

Hasil Pemeriksaan Khusus Inspektorat Kabupaten Sanggau

No	Tahun Pemeriksaan	Jumlah Kasus	Jlh LHP	Dilimpahkan Ke Penegak Hukum	Kategori Penyelesaian	
					S	B
1	2	3	4	5	6	7
1	2006	14	14	-	14	-
2	2007	12	12	-	12	-
3	2008	5	5	-	-	-

Keterangan :

S : Sudah selesai

B : Belum selesai

Dari tabel tersebut di atas dapat diketahui, bahwa pengaduan masyarakat yang telah diperiksa oleh Inspektorat Kabupaten sanggau tahun 2006 sebanyak 14 pengaduan dengan 14 Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP)

khusus, dengan kategori penyelesaian dapat diselesaikan semua (100%) secara internal oleh pemerintah kabupaten Sanggau tanpa harus dilimpahkan kepada aparat penegak hukum. Sementara tahun 2007 terdapat sebanyak 12 pengaduan dengan 12 LHP khusus, dengan kategori penyelesaian selesai semua (100%), tanpa adanya pelimpahan kepada aparat penegak hukum. Sedangkan tahun 2008, kondisi sampai dengan bulan Juni 2008 terdapat 5 kasus pengaduan yang telah diperiksa, dengan kategori penyelesaian belum selesai. Hal ini disebabkan karena proses penyelesaiannya sedang berlangsung, serta terdapat beberapa kasus yang pemeriksaannya sedang berlangsung dan belum dituangkan dalam LHP.

Berdasarkan hasil pemeriksaan yang telah dilakukan dari tahun ketahun, memperlihatkan bahwa disatu sisi tingkat kepedulian masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan cukup baik, hal itu nampak dari banyaknya pengaduan masyarakat yang masuk dan yang telah ditangani oleh Inspektorat Kabupaten Sanggau. Namun disisi lain, angka pengaduan masyarakat dari tahun ke tahun juga mengalami penurunan. Penurunan tersebut diperkirakan karena dari waktu ke waktu aparat pemerintah berupaya memperbaiki kinerjanya, sehingga tingkat kekeliruan dan kesalahan semakin berkurang, atau sebaliknya terjadi penurunan tingkat kepedulian masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berkaitan dengan partisipasi pengawasan masyarakat (social controlling) terhadap penyelenggaraan pemerintahan perlu dilakukan penelitian yang lebih lanjut.

Pejabat Pengawas Pemerintah dalam melakukan pemeriksaan atas pengaduan masyarakat, berpedoman pada Pemendagri Nomor 25 Tahun 2007

tentang Pedoman Penanganan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Departemen Dalam Negeri. Menurut Permendagri tersebut pengaduan masyarakat secara umum terdiri atas ruang lingkup pengaduan, dan sumber pengaduan. Apabila disinkronisasikan dengan tatacara penyusunan rekapitulasi hasil pemeriksaan khusus sebagaimana diatur dalam Permendagri tersebut, maka rekapitulasi hasil pemeriksaan khusus pada Inspektorat Kabupaten Sanggau belum dibuat berpedoman pada Kepemendagri tersebut, baik dari sistematika maupun substansinya, karena dalam rekapitulasi laporan hasil pemeriksaan khusus dilakukan secara umum, tidak dibuat secara rinci mengenai ruang lingkup dan sumber pengaduan, yang meliputi penyalahgunaan wewenang; hambatan dalam pelayanan masyarakat; korupsi, kolusi dan nepotisme; dan pelanggaran disiplin pegawai.

Menurut ketentuan Pasal 17 ayat (1) Permendagri Nomor 23 Tahun 2007, hasil pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah terhadap pelaksanaan administrasi umum pemerintahan dan urusan pemerintahan, wajib ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah sesuai dengan rekomendasi. Untuk melaksanakan tindaklanjut tersebut, wakil bupati bertanggung jawab mengoordinasikan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan (Pasal 17 ayat (2)). Mengingat yang melaksanakan urusan pemerintahan daerah adalah lembaga perangkat daerah, maka yang wajib menindaklanjuti Laporan Hasil Pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah adalah lembaga perangkat daerah yang telah diperiksa.

Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan merupakan tahapan atau “siklus” penting dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah,

karena berhasil atau tidaknya pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat diketahui dari tingkat kepatuhan pemerintah daerah dalam melaksanakan rekomendasi hasil pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah tersebut. Dengan menindaklanjuti laporan Hasil Pemeriksaan tersebut, berarti pemerintahan daerah memiliki komitmen untuk memperbaiki kekeliruan maupun kesalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Untuk mengetahui perkembangan tindaklanjut hasil pengawasan Pejabat Pengawas Pemerintah, maka Inspektorat Kabupaten Sanggau melakukan pemantauan dan pemutakhiran atas pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan Inspektorat Kabupaten Sanggau melalui rapat pemutakhiran data tindaklanjut hasil pengawasan. Menurut Permendagri Nomor 23 Tahun 2007, rapat pemutakhiran data hasil pengawasan Pejabat Pengawas Pemerintah dilakukan paling sedikit 2 (dua) kali dalam setahun.

Rapat pemutakhiran data tindak lanjut hasil pengawasan Pejabat Pengawas Pemerintah di Kabupaten Sanggau belum dapat dilaksanakan sesuai dengan Permendagri tersebut, yakni 2 (dua) kali dalam satu tahun, tetapi hanya dilakukan 1 (satu) kali dalam satu tahun. Hal ini, menurut Inspektur Kabupaten Sanggau, disebabkan oleh keterbatasan tenaga, waktu, dan biaya yang dimiliki oleh Inspektorat Kabupaten Sanggau.

Untuk melaksanakan pemutakhiran data sebanyak 2 (dua) kali dalam satu tahun diperlukan tenaga, waktu, dan biaya yang ekstra karena rapat pemutakhiran data diikuti dan dihadiri oleh semua pimpinan unit kerja perangkat daerah, sehingga pelaksanaannya memerlukan persiapan dan akomodasi yang banyak. Menurut beliau, selain tenaga, waktu, dan biaya,

yang lebih penting adalah komitmen dari pimpinan daerah (bupati) sebagaimana telah diuraikan di atas terhadap pelaksanaan kegiatan tersebut. Lebih lanjut dikatakan bahwa pengajuan anggaran untuk pelaksanaan kegiatan pemutakhiran data tidak pernah disetujui untuk 2 (dua) kali dalam satu tahun anggaran.

F. Peran Inspektorat Kabupaten Sanggau Dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Inspektorat kabupaten Sanggau adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Sanggau yang dibentuk untuk melaksanakan urusan wajib Pemerintahan Daerah Kabupaten Sanggau dibidang urusan umum pemerintahan dengan kedudukan sebagai unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah, atau Secara lebih operasional, inspektorat Kabupaten Sanggau berperan melaksanakan kewenangan daerah dibidang pengawasan, dengan tugas dan fungsi sebagaimana diatur dalam Peraturan Bupati Sanggau Nomor 16 Tahun 2008 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Kabupaten Sanggau.

Menurut ketentuan Pasal 5 Peraturan Bupati Sanggau Nomor 16 Tahun 2008, Inspektorat Kabupaten sanggau mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Inspektorat Kabupaten mempunyai fungsi perencanaan program

pengawasan; perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan; dan pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan.

Berdasarkan tugas dan fungsi pengawasan tersebut, maka pertamanya yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Sanggau untuk menyelenggarakan pengawasan adalah dengan menyusun program pemeriksaan tahunan, yang merupakan pedoman dalam pelaksanaan kegiatan pemeriksaan. Berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Sanggau Tahun 2006 s/d 2008, program jangka menengah dibidang pengawasan diselenggarakan dalam rangka mewujudkan penciptaan tata pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa akan dilaksanakan dalam program pembangunan sebagai berikut:⁸³

1. Program peningkatan sistem pengawasan internal dan pengendalian pelaksanaan kebijakan KDH;
2. Program peningkatan profesionalisme tenaga pemeriksa dan aparatur pengawasan;
3. Program penataan dan penyempurnaan kebijakan sistem prosedur pengawasan.

Berdasarkan RPJMD tersebut dapat diketahui bahwa program jangka menengah dibidang pengawasan diselenggarakan dalam rangka mewujudkan dan menciptakan tata pemerintahan yang bersih ("clean governance"). Yang dilaksanakan dalam program pembangunan. Untuk melaksanakan rencana pembangunan jangka menengah dibidang pengawasan, maka setiap tahun disusun rencana pembangunan tahunan yang dituangkan dalam Rencana Kerja

⁸³ Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Sanggau.

Pemerintah Daerah (RKPD). Menurut Rencana Kerja Pemerintah Daerah Pemerintahan Daerah Kabupaten Sanggau Tahun 2008, rencana kerja pembangunan daerah dibidang pengawasan diselenggarakan dalam rangka mewujudkan Penciptaan Tata Pemerintahan Daerah yang bersih dan berwibawa yang akan dilaksanakan dalam kerangka arah kebijakan sebagai berikut:⁸⁴

1. Menuntaskan penanggulangan penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk praktek-praktek KKN.
2. Meningkatkan Kualitas Penyelenggaraan administrasi pemerintahan daerah berdasarkan prinsip “*Good Governance*”.
3. Meningkatkan keberdayaan masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan daerah dan pengawasan terhadap pemerintahan daerah.

Berdasarkan Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD) Kabupaten Sanggau tahun 2008, dapat diketahui bahwa rencana pembangunan daerah dibidang pengawasan diselenggarakan dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa yang dilaksanakan dalam rangka arah kebijakan menuntaskan penanggulangan penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk praktek-praktek KKN; Meningkatkan Kualitas Penyelenggaraan administrasi pemerintahan daerah berdasarkan prinsip “*Good Governance*”; Meningkatkan keberdayaan masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan daerah dan pengawasan terhadap pemerintahan daerah.

⁸⁴ Op.Cit.

Menurut Rencana Kerja Pemerintah Kabupaten Sanggau Tahun 2008, pengawasan penyelenggaraan pemerintahan diorientasikan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih. Untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, maka pemerintahan selain diselenggarakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, juga diselenggarakan dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*). Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan selain untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, juga bertujuan untuk mewujudkan tujuan penyelenggaraan pemerintah daerah itu sendiri, yakni untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Menurut UNDP, karakteristik atau prinsip yang dianut dan dikembangkan dalam peaktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik meliputi⁸⁵ :

19. **”Participation”** (partisipasi). Setiap orang atau warga masyarakat, laki-laki maupun perempuan memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung, maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing.
20. **”Rule of Law”** (Aturan Hukum). Kerangka aturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakan dan dipatuhi secara utuh, terutama aturan hukum tentang hak azasi manusia.
21. **”Transparency”** (Transparansi). Transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi.

⁸⁵ Prof. Dr. Hj. Sedarmayanti, Dra., M.Pd., GoodGovernance (Kepemerintahan yang baik) bagian kedua Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (Kepemerintahan yang baik), Penbit Mandar Maju, Bandung 2004, hal. 247 – 248.

22. **“Responsiveness”** (Daya Tanggap). Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (stakeholders).
23. **“Consensus Orientation”** (berorientasi Konsensus). Pemerintahan yang baik akan bertindak sebagai penengah bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diperlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.
24. **“Equity”** (Berkeadilan). Pemerintahan yang baik akan memberi kesempatan yang baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.
25. **“Effectiveness”** and Efficiency (efektivitas dan efisiensi). Setiap proses kegiatan dan lembaga diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang sesuai kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya dari berbagai sumber yang tersedia.
26. **“Accountability”** (Akuntabilitas). Para pengambil keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta, dan masyarakat madani memiliki petanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada para pemilik (stakeholders).
27. **“Strategic Vision”** (Visi Strategis). Para pimpinan dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, bersama dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut.

Inspektorat Kabupaten Sanggau adalah Satuan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Sanggau dengan susunan organisasi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Bupati Sanggau Nomor 16 Tahun 2008, yang terdiri atas :

(1). Inspektur

(2). Bagian Tata Usaha, membawahi 3 (tiga) sub bagian

I. Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan;

II. Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan;

III. Sub Bagian Umum dan Kepegawaian

(3). Inspektur Pembantu Wilayah I, membawahi 3 (seksi)

I. Seksi Bidang Pembangunan Wilayah I;

II. Seksi Bidang Pemerintahan Wilayah I;

III. Seksi Bidang Kemasyarakatan Wilayah I.

(4). Inspektur Pembantu Wilayah II membawahi 3 (seksi)

I. Seksi Bidang Pembangunan Wilayah II;

II. Seksi Bidang Pemerintahan Wilayah II;

III. Seksi Bidang Kemasyarakatan Wilayah II.

(5). Inspektur Pembantu Wilayah III membawahi 3 (seksi)

I. Seksi Bidang Pembangunan Wilayah III;

II. Seksi Bidang Pemerintahan Wilayah III;

III. Seksi Bidang Kemasyarakatan Wilayah III.

(6). Inspektur Pembantu Wilayah IV membawahi 3 (seksi)

I. Seksi Bidang Pembangunan Wilayah IV;

II. Seksi Bidang Pemerintahan Wilayah IV;

III. Seksi Bidang Kemasyarakatan Wilayah IV.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat diketahui bahwa Struktur Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Kabupaten Sanggau terdiri dari Inspektur; bagian Tata Usaha yang membawahi 3 (tiga) sub bagian; Inspektur Pembantu Wilayah I, II, III, dan IV. Masing-masing Inspektur Pembantu Wilayah membawahi 3 (tiga) Seksi.

Inspektorat Kabupaten adalah unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang dipimpin oleh Inspektur, yang bertanggung langsung kepada Kepala Daerah dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari Sekretariat Daerah serta diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan kedudukan yang demikian maka dalam melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan tidak terlepas dari intervensi dan bahkan intimidasi dari Kepala Daerah, sehingga pengawasan sulit dilaksanakan secara obyektif. Pengawasan yang obyektif dapat dilakukan apabila didukung dengan komitmen dari Kepala Daerah. Komitmen Kepala Daerah merupakan bukti bahwa Kepala Daerah memerlukan koreksi, evaluasi dan perbaikan, atas penyelenggaraan pemerintahan Daerah. Berikut rincian formasi jabatan struktural di lingkungan Inspektorat Kabupaten Sanggau

Tabel 8
Kondisi dan Formasi Jabatan Struktural
Inspektorat Kabupaten Sanggau

No	Eselonering	Terisi	Belum	Jumlah
----	-------------	--------	-------	--------

1	2	3	4	5
1	IIb	1	-	1
2	IIIa	1	-	1
3	IIIb	4	-	4
4	IVa	13	2	15
	JUMLAH	19	2	21

Dari tabel tersebut di atas dapat dilihat, bahwa jabatan struktural di lingkungan Inspektorat Kabupaten Sanggau sebanyak 21 jabatan struktural, yang terdiri dari 1 (satu) eselon IIb, 1 (satu) eselon IIIa, 4 (empat) eselon IIIb, dan 15 (lima belas) eselon IVa. Jabatan struktural yang sudah terisi sebanyak 19 (90,5%). Sedangkan 2 jabatan (9,5%) belum terisi, yakni jabatan struktural eselon IVa.

Selain jabatan struktural, dalam Peraturan Bupati Sanggau tersebut juga diatur mengenai jabatan fungsional. Jabatan fungsional mempunyai tugas melaksanakan kegiatan teknis dibidangnya masing-masing sesuai dengan kebutuhan dalam rangka kelancaran tugas Inspektorat kabupaten. Sampai saat ini jabatan fungsional pada Inspektorat Kabupaten Sanggau belum ditetapkan, sehingga Inspektorat Kabupaten Sanggau belum memiliki pejabat fungsional yang melaksanakan kegiatan teknis tersebut. Jabatan fungsional yang dimaksud disini adalah Jabatan Fungsional Auditor (JFA).

Jabatan Fungsional Auditor (JFA) adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian dan atau ketrampilan di bidang pengawasan dan bersifat mandiri. JFA dibentuk dengan tujuan untuk menjamin pembinaan profesi dan karier, kepangkatan dan jabatan bagi PNS yang melaksanakan pengawasan pada instansi

pemerintah dalam rangka mendukung peningkatan kinerja instansi pemerintah.⁸⁶

Pejabat Fungsional Auditor (PFA), atau yang biasa disebut Auditor, adalah PNS yang diberi tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melaksanakan pengawasan pada instansi pemerintah, lembaga dan atau pihak lain yang di dalamnya terdapat kepentingan negara sesuai dengan ketentuan yang berlaku.⁸⁷

Instansi Pembina JFA adalah instansi yang bertugas membina JFA menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pembinaan JFA adalah penetapan dan pengendalian terhadap standar profesi auditor yang meliputi kewenangan penanganan, prosedur pelaksanaan tugas dan metodologinya termasuk di dalamnya antara lain penetapan petunjuk teknis yang diperlukan. Berdasarkan Keputusan MENPAN Nomor: 19 Tahun 1996 Pasal 1, BPKP ditunjuk sebagai instansi pembina JFA di lingkungan APIP (BPKP, Itjendep/Unit Pengawasan LPND, dan Bawasda).

Namun sebelum berlakunya Peraturan Bupati Sanggau 16 Tahun 2008, sudah pernah diusulkan pengangkatan Jabatan Fungsional Auditor dilingkungan Inspektorat Kabupaten Sanggau kepada BPKP pusat. Hanya saja sampai saat ini usulan tersebut tidak mendapat tanggapan. Berdasarkan surat usulan tersebut, berikut PNS yang telah mengikuti pendidikan dan latihan (Diklat) Jabatan Fungsional Auditor (JFA) dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 9
PNS yang telah mengikuti diklat dan diusulkan JFA

⁸⁶ Profil Jabatan Fungsional Auditor (JFA) Aparat Pengawasan Internal Pemerintah.

⁸⁷ Ibid

No	Uraian	Jumlah	Pendidikan	
			SLTA	Sarjana
1	2	3	4	5
1	Auditor Ahli	3	-	3
2	Auditor Terampil	5	4	1
	Jumlah	8	4	4

Dari tabel tersebut di atas dapat dilihat, bahwa PNS dilingkungan Inspektorat Kabupaten Sanggau yang telah mengikuti pendidikan JFA sebanyak 8 (delapan) orang atau 19% dari pegawai Inspektorat Kabupaten Sanggau (41 orang), yang terdiri dari 3 (tiga) auditor ahli dengan dengan kualifikasi pendidikan sarjana, dan auditor terampil sebanyak 5 (lima) orang dengan kualifikasi pendidikan sarjana 1 (satu) orang, dan SLTA 4 (empat) orang. Dengan jumlah auditor yang minimalis maka akan berpengaruh pada kualitas hasil pengawasan. Akan sangat ideal apabila 50% PNS yang ada dilingkungan Inspektorat adalah auditor.

Untuk melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan, maka Pejabat Pengawas Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya perlu didukung dengan pengetahuan dan kemampuan (skill) yang memadai. Salah satu tolok ukurnya adalah pendidikan yang dimiliki oleh pejabat pengawas pemerintah. Pejabat pengawas pemerintah Inspektorat Kabupaten Sanggau berdasarkan tingkat pendidikan dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 10
Tingkat pendidikan Aparatur Inspektorat Kabupaten Sanggau

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah	Prosentase (%)
1	2		4
1.	Pascasarjana (S2)	1	2,5
2.	Sarjana	12	29,3

3.	Diploma	3	7,3
4.	SLTA	21	51,1
5.	SLTP	3	7,3
6.	SD	1	2,5
	Jumlah	41	100

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui, bahwa tingkat pendidikan Pejabat Pengawas Pemerintah dilingkungan Inspektorat Kabupaten Sanggau terdiri dari Pascasarjana 1 (satu) orang (2,5%), Sarjana 12 (dua belas) orang (29,3%), Diploma 3 (tiga) orang (7,3%), SLTA 21 (dua puluh satu) orang (51,1%), SLTP 3 (tiga) orang (7,3%), dan SD 1 (satu) orang (2,5%).

Mengingat bidang tugas Inspektorat yang cukup luas dan kompleks, maka idealnya Pejabat Pengawas Pemerintah berpendidikan sarjana. Hal ini penting untuk mengimbangi dan mengikuti dinamika (perubahan, perkembangan, dan kemajuan) yang terjadi dalam masyarakat. Apalagi dengan posisi Kabupaten Sanggau sebagai kabupaten perbatasan yang berbatasan langsung dengan negara Sarawak Malaysia Timur, dimana dinamika kehidupan berbangsa dan bernegaranya jauh lebih dinamis apabila dibandingkan dengan Indonesia, yang menuntut profesionalisme aparatur pemerintah yang memadai guna mengikuti dinamika kehidupan kabupaten perbatasan, sehingga tidak ketinggalan dibandingkan dengan negara tetangga. Namun kenyataannya, Pejabat pengawas Pemerintah Inspektorat Kabupaten Sanggau yang berpendidikan sarjana muda (D3) ke atas hanya berjumlah 16 orang atau sekitar 39% dari jumlah PNS. Selebihnya berpendidikan SLTA 51%, dan SD/SLTP 9,7%.

Dengan tingkat pendidikan Pejabat Pengawas Pemerintah yang sebagian besar SLTA, maka akan sulit untuk melaksanakan pengawasan

penyelenggaraan pemerintahan secara optimal. Sebagai bahan perbandingan dapat dikemukakan disini bahwa auditor pada BPKP dan BPK sebagian besar bahkan 100% berpendidikan sarjana (strata S1 dan S2).

Selain ketersediaan sumber daya aparatur, untuk melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah juga diperlukan biaya. Berikut kondisi keuangan Inspektorat Kabupaten Sanggau berdasarkan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPASKPD) :

Tabel 11
Anggaran Inspektorat Kabupaten Sanggau Tahun Anggaran 2008

No	Uraian	Jumlah
1	2	3
1.	Belanja tidak langsung	2.009.968.788,00
2.	Belanja langsung	2.916.717.000,00
	J u m l a h	4.926.685.788,00

Dari tabel tersebut dapat dilihat, bahwa pada tahun anggaran 2008, anggaran Inspektorat Kabupaten Sanggau sebanyak Rp. 4.926.685.788,00 (empat milyar sembilan ratus dua puluh enam juta enam ratus delapan puluh lima ribu tujuh ratus delapan puluh delapan rupiah), yang terbagi atas belanja tidak langsung Rp. 2.009.968.788,00 (dua milyar sembilan juta sembilan ratus enam puluh delapan ribu tujuh ratus delapan puluh delapan rupiah), dan Belanja langsung Rp. 2.916.717.000,00 (dua milyar sembilan ratus enam belas juta tujuh ratus tujuh belas ribu rupiah).

Anggaran belanja tidak langsung merupakan belanja pegawai, yang meliputi gaji, tunjangan, dan tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Sedangkan anggaran belanja langsung adalah anggaran yang

dipergunakan untuk biaya pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Anggaran pengawasan yang dimiliki oleh Inspektorat Kabupaten hanya 1% dari jumlah anggaran yang diawasi, yaitu 1% dari 500 milyar. Dengan jumlah (komposisi) anggaran pengawasan yang demikian maka sangat tidak berimbang sehingga optimalisasi pengawasan sulit dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Sanggau. Sebagai bahan perbandingan dapat dikemukakan bahwa, menurut “State Audit Reform and Sector Development Programme (*STAR-SDP*)”, anggaran ideal untuk pengawasan adalah 3 s/d 5% dari jumlah anggaran yang diawasi.⁸⁸ Kalau berpedoman dengan besaran anggaran pengawasan yang dikemukakan oleh STAR-SDP maka anggaran pengawasan yang dibutuhkan oleh Inspektorat Kabupaten Sanggau minimal 15 milyar rupiah, yakni 3% dari APBD Kabupaten Sanggau.

Untuk menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan, selain memerlukan ketersediaan Sumber Daya Manusia (SDM), anggaran, juga memerlukan sarana (fasilitas) penunjang lainnya seperti sarana transportasi (kendaraan), komputer dan lain-lainnya. Sarana kerja yang dimiliki oleh Inspektorat Kabupaten Sanggau dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 12
Fasilitas Kerja Pendukung Pelaksanaan Tugas dan Fungsi
Inspektorat Kabupaten Sanggau

No	Uraian	Jumlah
1	2	4
1.	Kendaraan roda 4	2
2.	Kendaraan roda 2	17
3.	Komputer	21

⁸⁸ Paparan Inspektorat Jendral Departemen Dalam Negeri dalam Rapat Koordinasi Pengawasan Nasional Tahun 2006.

Dari tabel tersebut dapat dilihat, bahwa sarana kerja penunjang yang dimiliki oleh Inspektorat Kabupaten Sanggau terdiri atas 2 (dua) buah kendaraan roda 4 (empat), 17 (tujuh belas) buah kendaraan roda 2 (dua), serta 21 (dua puluh satu) unit komputer. Apabila dilihat antara jumlah jabatan, rasio beban tugas dengan sarana kerja yang tersedia, maka fasilitas kerja yang dimiliki oleh Inspektorat Kabupaten Sanggau sangat belum memadai. Akan sangat ideal apabila masing-masing Pejabat Pengawas Pemerintah difasilitasi dengan 1 (satu) buah kendaraan roda 2 (dua), dan satu buah komputer (laptop). Hal ini penting untuk dipenuhi sehingga Pejabat Pengawas Pemerintah dapat melaksanakan tugasnya dengan optimal, karena selain melaksanakan PKPT secara ketat, juga dibebani pekerjaan tambahan “insidental” yang jumlahnya sulit diprediksi, yaitu melakukan pemeriksaan terhadap pengaduan/laporan masyarakat yang harus ditangani dengan cepat dan tepat.

G. Kendala-Kendala Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Sanggau.

Kendala-kendala dalam pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan Daerah di Kabupaten Sanggau, secara umum dapat dibagi dalam dua kelompok atau “*kategori*”, yaitu kendala teknis operasional pengawasan, dan kendala yang berkaitan dengan “*political will*”. Kendala teknis operasional pengawasan adalah kendala yang terjadi dan dialami Inspektorat kabupaten Sanggau berkaitan dengan teknis pengawasan, seperti Keterbatasan

Sumberdaya Manusia (SDM), keterbatasan anggaran, dan keterbatasan sarana kerja.

Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan dapat dilaksanakan dengan optimal apabila didukung oleh ketersediaan SDM yang memadai. Dengan SDM yang memadai akan menghasilkan pengawasan yang “berkualitas”, yang bermanfaat bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang diawasi (diperiksa) untuk memperbaiki kinerjanya. Namun sebaliknya, sebagaimana diuraikan terdahulu, bahwa keterbatasan SDM merupakan salah satu kendala dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Sanggau. Hal ini tampak dari tingkat pendidikan aparatur yang berpendidikan sarjana hanya sebanyak 16 orang (39%). Dengan tingkat dan kualitas pendidikan yang terbatas tidak mungkin untuk melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan dengan optimal. Akan sangat ideal apabila 50% – 70% Pejabat Pengawas Pemerintah berpendidikan sarjana. Dengan tingkat pendidikan yang memadai, maka akan berbanding lurus dengan kualitas hasil pengawasan, sehingga eksistensi pengawasan dapat menjadi pengawal penyelenggaraan otonomi daerah, sehingga penyimpangan dan penyalahgunaan kewenangan pemerintahan dapat diminimalisir.

Selain ketersediaan SDM yang memadai, pengawasan akan dapat diselenggarakan dengan optimal apabila didukung oleh anggaran dan sarana kerja yang memadai. Anggaran dan sarana kerja memiliki peranan yang strategis dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Karena tolok ukur untuk mengukur kinerja pengawasan adalah ketersediaan anggaran yang dimiliki oleh SKPD, yang dikenal dengan kinerja berbasis anggaran.

Anggaran merupakan salah satu instrumen untuk menilai kinerja perangkat daerah. Inspektorat Kabupaten Sanggau akan memiliki kinerja yang memadai apabila didukung dengan anggaran yang memadai.

Menurut “State Audit Reform and Sector Development Programme (*STAR-SDP*)” sebagaimana diuraikan di atas, idealnya anggaran pengawasan adalah 3 s/d 5% dari jumlah anggaran yang diawasi. Artinya anggaran yang sepatutnya dimiliki oleh Inspektorat Kabupaten Sanggau sebanyak 15 – 25 milyar rupiah. Dengan anggaran yang memadai, maka kinerja Inspektorat Kabupaten Sanggau dapat ditingkatkan.

Sedangkan kendala yang berkaitan dengan politikal will adalah kendala atau hambatan diluar teknis operasional pengawasan, yakni komitmen dari kepala daerah terhadap pelaksanaan dan hasil pengawasan yang sangat kurang. Komitmen kepala daerah sangat menentukan berjalan atau tidaknya pengawasan, karena secara organisatoris Inspektorat Kabupaten adalah lembaga perangkat daerah yang berperan melaksanakan urusan wajib pemerintahan daerah dibidang urusan umum pemerintahan, dan bertanggung jawab kepada kepala daerah (Bupati).

Dengan kedudukan yang demikian maka dalam melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan kadang-kadang (*selalu*) mendapat intervensi, dan bahkan intimidasi dari kepala daerah, sehingga pengawasan tidak dapat dilakukan secara independen dan optimal. Dengan kedudukan yang demikian maka ketergantungan Inspektorat Kabupaten Sanggau dengan komitmen bupati sangat besar. Bahkan ancaman yang harus ditanggung oleh Pejabat Pengawas Pemerintah (PPP) terhadap pelaksanaan tugas yang tidak sejalan dengan

“personal interest” bupati adalah mutasi dari jabatan. Dengan posisi yang demikian akan mempersulit PPP untuk melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan secara obyektif sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Independensi pengawasan sangat penting karena dengan pengawasan yang independen diharap dapat menghasilkan pengawasan yang obyektif, yang berguna untuk perbaikan dan penyusunan program penyelenggaraan pemerintahan berikutnya. Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama pengawasan *“fungsional internal”* yang diselenggarakan oleh Inspektorat Kabupaten adalah *“filter”* yang berfungsi untuk mencegah agar penyelenggaraan pemerintahan terselenggara secara efisien, efektif, dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, untuk menghindari kesalahan yang berulang-ulang.

Lemah dan ketatnya pengawasan fungsional internal penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat tergantung dari komitmen kepala daerah, karena sesungguhnya pengawasan adalah tanggungjawab kepala daerah, sedangkan lembaga pengawasan yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pengawasan adalah lembaga yang secara nyata memang dibutuhkan oleh pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan wajib pemerintahan daerah dibidang pemerintahan umum, dengan tugas dan fungsi dibidang pengawasan. Namun karena Inspektorat Kabupaten Sanggau tidak dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara mandiri, dan bahkan mendapat diintervensi maka ada benarnya bahwa Inspektorat Kabupaten adalah lembaga perangkat daerah yang dibentuk hanya untuk memenuhi syarat formal kelembagaan perangkat daerah yang berfungsi untuk mengamankan pemenuhan *“personal interest”*

kepala daerah, sehingga penyimpangan-penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat dihindari. Bukan hanya Inspektorat kabupaten saja yang memerlukan dukungan komitmen dari kepala daerah untuk melaksanakan tugas dan fungsinya, tetapi semua lembaga perangkat daerah. karena perangkat daerah dibentuk untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan daerah.

BAB IV

P E N U T U P

H. Simpulan

Berdasarkan uraian tersebut dalam pendahuluan, tinjauan pustaka, hasil penelitian dan analisis mengenai implementasi pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, dapat disimpulkan *Pertama*, pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Sanggau yang dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007, ditinjau dari ruang lingkup pengawasan merupakan pengawasan internal yang dilakukan secara fungsional internal. Artinya, pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri secara fungsional, yang kedudukannya merupakan bagian dari lembaga yang diawasi. Sedangkan dilihat dari jenis pengawasan, maka pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Sanggau dapat dikategorikan sebagai pengawasan "*preventif*". Artinya pengawasan tersebut merupakan pengawasan yang bersifat mencegah. Mencegah artinya menjaga jangan sampai suatu kegiatan itu terjerumus pada kesalahan yang sama dan berulang-ulang.

Kedua, Inspektorat Kabupaten Sanggau adalah lembaga perangkat daerah yang berperan melaksanakan "*urusan wajib*" pemerintahan daerah Kabupaten Sanggau "*dibidang urusan umum pemerintahan*", dengan tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa

dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Inspektorat Kabupaten mempunyai fungsi perencanaan program pengawasan; perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan; dan pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan.

Untuk menunjang tugas pokok dan fungsi pengawasan maka disusun program kerja pengawasan yang terdiri atas program jangka menengah dan tahunan sebagaimana tertuang dalam Rencana Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Sanggau Tahun 2006 s/d 2008. Program jangka menengah dibidang pengawasan diselenggarakan dalam rangka mewujudkan penciptaan tata pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa akan dilaksanakan dalam program pembangunan, yang meliputi :

4. Program peningkatan sistem pengawasan internal dan pengendalian pelaksanaan kebijakan KDH;
5. Program peningkatan profesionalisme tenaga pemeriksa dan aparatur pengawasan;
6. Program penataan dan penyempurnaan kebijakan sistem prosedur pengawasan.

Sedangkan program tahunan pembangunan daerah dibidang pengawasan diselenggarakan dalam rangka mewujudkan Penciptaan Tata Pemerintahan Daerah yang bersih dan berwibawa yang akan dilaksanakan dalam kerangka arah kebijakan yang meliputi :

4. Menuntaskan penanggulangan penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk praktek-praktek KKN.

5. Meningkatkan Kualitas Penyelenggaraan administrasi pemerintahan daerah berdasarkan prinsip “*Good Governance*”.
6. Meningkatkan keberdayaan masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan daerah dan pengawasan terhadap pemerintahan daerah.

Ketiga, kendala-kendala dalam pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Sanggau, secara umum dapat dibagi dalam dua kelompok atau “*kategori*”, yaitu kendala teknis operasional pengawasan, dan kendala yang berkaitan dengan “*political will*”. Kendala teknis operasional pengawasan adalah kendala yang berkaitan dengan teknis pengawasan, seperti keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM), keterbatasan anggaran pengawasan, keterbatasan sarana kerja. Sedangkan kendala yang berkaitan dengan *political will* adalah kendala atau hambatan pengawasan yang terjadi diluar dari teknis operasional pengawasan, yakni komitmen yang kurang dari kepala daerah terhadap penyelenggaraan pengawasan pemerintahan daerah.

I. Saran

Pertama, perlu adanya aturan hukum yang mengatur mengenai sistem pengawasan terpadu yang pengaturannya diatur dalam suatu undang-undang, terutama yang mengatur mengenai kedudukan, kewenangan, serta tugas dan fungsi masing-masing lembaga pengawasan antara lembaga pengawasan internal dan eksternal, sehingga terhindar dari pengawasan yang tumpang tindih dan pengawasan “*ramai-ramai*”. Dengan adanya sistem

pengawasan terpadu maka pengawasan dapat dilakukan secara efisien dan efektif.

Kedua, supaya Inspektorat kabupaten Sanggau dapat berperan secara maksimal dalam melaksanakan kewenangan wajib pemerintahan Daerah Kabupaten Sanggau dibidang pemerintahan umum, maka diperlukan komitmen dari pemegang kekuasaan pemerintahan daerah, sehingga Inspektorat Kabupaten Ssungguh-sungguh dapat menjadi pengawal dalam mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah.

Ketiga, supaya pengawasan dapat diselenggarakan secara optimal maka membutuhkan peningkatan Sumber Daya Manusia (skill) Pejabat Pengawas Pemerintah (PPP), peningkatan anggaran pengawasan, dan peningkatan sarana kerja pengawasan. Selain itu, supaya pengawasan penyelenggaraan pemerintahan dapat diselenggarakan dengan independen sehingga terlaksana dengan optimal, maka lembaga pengawasan internal seperti Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota sebaiknya tidak berada dibawah naungan pemerintah daerah, tetapi langsung berada dibawah Departemen Dalam Negeri.

DAFTAR PUSTAKA

- Adi, Rianto, Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum, Granit, Jakarta, 2004.
- Abdul Mukthie Padjar, Hukum Konstitusi & Makamah Konstitusi, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Ashshofa, Burhan, SH., Metode Penelitian Hukum, Rineka Cipta, Jakarta, 2004.
- Bagirmanan, Hubungan antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945, Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- C.S.T. Kansil, SH.,Dr, Prof., dan Christine S.T. Kansil, SH, MH, Sistem Pemerintahan Indonesia, Bumi Aksara, Jakarta, 2003.
- Edy Suandi Hamid & Sobirin Malian (penyunting), Memperkokoh Otonomi Daerah Kebijakan, Evaluasi dan Saran, UII-Press, Yogyakarta, 2005.
- H.A. Muin Fahmal, SH., MH., Dr, Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih, UII Press, Yogyakarta, 2006.
- Haw Widjaja, Drs, Prof., Otonomi Daerah dan Daerah otonom, Raja Grafindo Persada, Jakarta (cetakan kedua), 2002.
- H. Rozali Abdullah, SH, Prof, Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif, Raja Grafindo, Jakarta, (cetakan III) 2002.
- H. La Ode Husen, SH., MH., Dr, Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Badan Pemeriksaan Keuangan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, CV. Utomo, Bandung, 2005.
- H. Rozali Abdullah, SH., Prof, Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Hadjon, M. Philipus, Pengantar Hukum Adiministrasi Indonesia, Gajah Mada University Press, Yogyakarta 2005.
- Hendy, Tedjonagoro J, Gerakan Multi Etnis Menuju Masyarakat Berbudaya (Civil Society) Ke Negara Beradap (Culture State), Laras Printing, Surabaya, 2004.
- Hanif Nurcholis, Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah, PT.Grasindo, Jakarta, 2005.
- Hiro Tugiman, Standar Profesional Audit Internal, Kanisius, Yogyakarta, 1997

<http://swamandiri.org/2008/01/23/pengawasan-menuju-clean-government/>

Inu Kencana Syafie, M.Si, Drs. Dkk., Sistem Pemerintahan Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta, (cetakan II), 2002.

Irawan Soejito, Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, Bina Aksara, Jakarta, 1983.

Irfan Fachruddin, Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah, Alumini, Bandung, 2004.

Jimly Asshiddiqie, SH, Dr, Prof, Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945, UII Press, Yogyakarta, (cetakan II), 2005.

M. Solly Lubis, Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintah Daerah, Alumni Bandun, 1983

Mardiasmo, MBA, Ak, Dr, Prof., Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah, Andi Offset, Yogyakarta, 2002.

Marsono, Kepala Daerah Pilihan Rakyat, Eka Jaya, Jakarta, 2005

Moh. Mahfud MD, SH, SU, Dr, Prof. Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia (edisi revisi), Rineka Cipta, Jakarta, 2000.

_____, Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia (edisi revisi), Rineka Cipta, Jakarta, 2001.

Mucshan, Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1992.

Ni'matul Huda, Sh., M.Hum., Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

_____, Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.

Josep Riwo Kaho, Prospek Otonomi Daerah di Negara Indonesia, Rajawali Press, Jakarta (cetakan I), 1988.

Paulus Eeffendi Lotulung, Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah, edisi kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

- Poerwadarminta, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1976.
- Riawan, Tjandra W, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2005.
- Sadu Wasistiono, MS, Dr.,Prof., (ketua tim penyusun), Memahami Asas Tugas Pembantuan Pandangan Legalistik, Teoritik dan Implementatif, Fokus Media, Bandung, 2006.
- Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI-Press, Jakarta, 1984
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian Hukum Normatif, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Sujanto, Ir, Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan, Galia Indonesia, Jakarta, (cetakan II) 1986.
- _____, Perspektif Otonomi Daerah, Rineka Cipta (cetakan kedua), Jakarta, 1993.
- SF. Marbun, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia.
- _____, (penyunting), Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, UII Press, Yogyakarta, 2002.
- Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- Syaukani HR, Menolak Kembalinya Sentralisasi Memantapkan Otonomi Daerah, (cetakan I), Komunal Jakarta, 2004.
- Titik Triwulan Tutik, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2005.
- Victor M. Situmorang, SH, Jusuf Juhir, SH., Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintahan, Rineka Cipta, Jakarta, (cetakan II) 1998.
- Yerimias T Keban. Ph.D., Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu, Gava Media, Yogyakarta, 2004.

Jurnal dan makalah :

- Majalah Hukum Fakultas Hukum Universitas Dipeonegoro "Masalah-Masalah Hukum, edisi Vol. 34 No.4 Oktober – Desember 2005.

Paparan Inspektorat Jendral (Itjen) Departemen Dalam Negeri pada Rapat Koordinasi Pengawasan Nasional Tahun 2006.

Prof. Dr. Mustopadidjaja AR, Reformasi Birokrasi Sebagai Syarat Pemberantasan KKN disampaikan pada acara seminar dan lokakarya pembangunan hukum nasional VIII yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM. Denpasar, 15 Juli 2003

Tri Widodo W. Utomo, Pembatasan Kekuasaan Pemerintah dan Pemberdayaan Demos

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggraan Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000 tentang Ketentuan Umum Perpajakan.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan Negara.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Penanganan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2007 tentang Norma Pengawasan dan Kode Etik Pejabat Pengawas Pemerintah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2007 tentang Pedoman Tatacara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi Dan Kabupaten/Kota

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Peraturan Daerah Kabupaten Sanggau Nomor 12 Tahun 2007 tentang Urusan Pemerintahan Kabupaten Sanggau.

Peraturan Bupati Sanggau Nomor 24 Tahun 2007 tentang Standar Biaya Perjalan Dinas.

Peraturan Bupati Sanggau Nomor 16 Tahun 2008 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Kabupaten Sanggau.