

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengawasan

Kata “pengawasan” berasal dari kata “awas”, berarti “penjagaan”. Istilah pengawasan di kenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi, yaitu sebagai sala satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. George R. Terry menggunakan istilah “*control*” sebagaimana yang dikutip Muchsan dalam Siswanto Sunarno (2005:97) yaitu :

Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ansuer to ensure result in keeping with the plan” (Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan koraktif, jika perlu, memastikan sesuai yang telah dengan rencana).

Sehubungan dengan pengertian pengawasan, Ahmad Helmy Fuady dkk (2002:22) berpendapat bahwa sebagai lembaga pengawas atas pelaksanaan pembangunan Daerah, legislatif (DPRD) memegang kunci fungsi pengawasan. Selanjutnya, Norbert Eschborn (2004: ii) menyatakan dalam demokrasi, berbagai lembaga melakukan fungsi pengawasan dan salah satunya adalah DPRD, fungsi pengawasan yang dilakukan oleh lembaga ini adalah unik, karena orientasinya adalah terpenuhinya proses dan kebijakan politik. Pengawasan esensinya dilakukan untuk menghindari terjadinya penyimpangan, penyalahgunaan wewenang serta memaksimalkan tujuan yang sudah di sepakati bersama antara DPRD (legislatif) dan Kepala Daerah (Eksekutif) sebagai unsur pemerintahan di Daerah. Dalam kaitan ini Bohari

(1995:5) menganggap bahwa tujuan utama pengawasan bermaksud untuk memahami apa yang salah demi perbaikan di masa datang dan mengarahkan seluruh kegiatan-kegiatan dalam rangka pelaksanaan dari pada suatu rencana sehingga dapat diharapkan suatu hasil yang maksimal.

Garry Dessler sebagaimana yang dikutip oleh Sujamto (1994:65) menyebutkan tiga langkah pokok dalam melakukan proses pengawasan yaitu Pertama; menetapkan beberapa jenis standar atau sasaran. Kedua mengukur dan membandingkan kenyataan yang sebenarnya terhadap standar. Ketiga; identifikasi penyimpangan dan pengambilan tindakan korektif. Sedangkan menurut Siagian (1970:107) pengawasan sebagai proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sudah dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

B. Tinjauan tentang DPRD

1. Kedudukan dan fungsi DPRD

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tercermin dalam Pasal 148 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan Rakyat Daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan daerah, Dewan perwakilan rakyat Daerah, Pasal 364 menegaskan bahwa DPRD kabupaten/kota

merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah kabupaten/kota.

Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat dilihat dalam pengaturannya pada Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Pasal 365 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menentukan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Selanjutnya penjelasan umum Pasal 292 dan Pasal 343 Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menjelaskan bahwa : 1) Fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD provinsi, kabupaten/kota untuk membentuk peraturan daerah bersama Gubernur, Bupati/Walikota 2) Fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota 3) Fungsi Pengawasan adalah Fungsi DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Peraturan Daerah dan keputusan Gubernur, Bupati/Walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

2. Tugas dan wewenang DPRD

Pengaturan tentang tugas dan wewenang DPRD berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Pasal 154 ayat (1) yaitu sebagai berikut :

- a. Membentuk Perda kabupaten/kota bersama bupati/wali kota;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota;
- d. Memilih bupati/wali kota;
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan pemerintah daerah kabupaten/kota;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggung jawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.
- j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan tentang tugas dan wewenang DPRD kabupaten/kota tersebut di atas Pada pasal 154 ayat (1) huruf d telah dihapuskan berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang nomor 2 tahun 2014 tentang perubahan atas Undang Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengaturan tentang tugas dan wewenang DPRD kabupaten/kota berdasarkan Pasal 366, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menentukan sebagai berikut :

- 1) Membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- 2) Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh Bupati/Walikota;
- 3) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota;
- 4) Mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian Bupati/Walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- 5) Memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;
- 6) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- 7) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang di lakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
- 8) Meminta laporan keterangan pertanggung jawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- 9) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- 10) Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- 11) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang di atur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Hak dan kewajiban DPRD

Pengaturan mengenai hak dan kewajiban DPRD dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 159 ayat (1) menyatakan bahwa hak DPRD kabupaten/kota yaitu :

- 1) interpelasi;
- 2) angket; dan
- 3) menyatakan pendapat.

Selanjutnya dalam Pasal 159 Ayat (2), (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, menjelaskan tentang hak DPRD kabupaten/kota yaitu :

- 1) Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk meminta keterangan kepada bupati/wali kota mengenai kebijakan pemerintah daerah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
- 2) Hak Angket sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah daerah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan Negara yang di duga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan bupati/wali kota atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah kabupaten/kota disertai dengan rekomendasi penyelesaian atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Sementara di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 330 sampai dengan Pasal 340 menyangkut DPRD Provinsi dan Pasal 371

sampai Pasal 373 menyangkut DPRD kabupaten/kota, diseragamkan hak dan kewajibannya mengikuti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah dirubah dengan Undang Undang nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

a) Hak anggota DPRD

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai rumusan Pasal 330 sampai dengan Pasal 340 (untuk DPRD Provinsi) dan Pasal 371 sampai Pasal 373 (untuk DPRD kabupaten/kota), yang lebih terperinci diatur di dalam Pasal 44 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang telah dirubah dengan Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 Tentang pemerintahan Daerah pasal 160, menentukan bahwa hak anggota DPRD kabupaten/kota yaitu :

- 1) Mengajukan rancangan Perda kabupaten/kota;
- 2) Mengajukan pertanyaan;
- 3) Menyampaikan usul dan pendapat;
- 4) Memilih dan dipilih;
- 5) Membela diri;
- 6) Imunitas;
- 7) Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas;
- 8) Protokoler; dan
- 9) Keuangan dan administratif.

b) Kewajiban anggota DPRD

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 330

sampai Pasal 340 (untuk DPRD provinsi), Pasal 371 sampai Pasal 373 (untuk DPRD kabupaten/kota), yang sebagaimana di atur di dalam Pasal 45 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 161, menyatakan bahwa kewajiban anggota DPRD kabupaten/kota adalah :

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan;
- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Mendahulukan kepentingan Negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan;
- e. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f. Mentaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- g. Mentaati tata tertib dan kode etik;
- h. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- i. Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
- j. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- k. Memberikan pertanggung jawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

C. Tinjauan tentang Implementasi Peraturan Daerah dan Negeri

1. Implementasi

Implementasi merupakan suatu rangkaian aktifitas dalam rangka mengantarkan kebijaksanaan pada masyarakat sehingga kebijaksanaan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana di harapkan (H. Syauckani,dkk 2009:295). Selanjutnya di jelaskan bahwa suatu rangkaian tersebut

mencakup pertama, persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijaksanaan tersebut. Ditempu dari sejumlah Undang-undang muncul sejumlah peraturan pemerintah, keputusan presiden, peraturan daerah dan lain-lainnya. Kedua, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan kegiatan implementasi termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja penetapan siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut. Ketiga adalah bagaimana mengantarkan kebijaksanaan secara konkrit kepada masyarakat.

Lebih lanjut tentang pencapaian keberhasilan implementasi kebijakan publik, Edward dalam Indiahono (2009:48) memberikan empat variabel yang berperan penting, yaitu :

- 1). Komunikasi, yaitu menunjuk bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok saran (*target group*).
- 2). Sumber daya, yaitu menunjuk setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial.
- 3). Disposisi, yaitu menunjuk karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan/program. Karakter yang penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen dan demokratis.
- 4). Struktur birokrasi, menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting pertama adalah mekanisme dan struktur organisasi pelaksana sendiri.

2. Peraturan Daerah

Pada Pasal 1 poin 25 Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014

tentang MPR, DPR, DPD, DPRD menyatakan Peraturan daerah yang selanjutnya di sebut Perda atau yang disebut dengan nama lain adalah Perda provinsi dan/atau Perda kabupaten/kota. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 7, dinyatakan bahwa Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur; kemudian pada Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dinyatakan bahwa peraturan daerah kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota dengan persetujuan bersama bupati/walikota.

Sementara tentang peranan Perda Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso (2009 : 59), menyampaikan bahwa :

- 1) Perda menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah. Sebagai kebijakan publik tertinggi di daerah, Perda harus menjadi acuan seluruh kebijakan publik yang dibuat termasuk di dalamnya sebagai acuan daerah dalam menyusun program pembangunan daerah. Contoh konkritnya adalah Perda tentang Rancangan Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah dan Rancangan Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) atau Rencana Strategik Daerah (Renstra).
- 2) Perda sebagai dasar perumusan kebijakan publik di daerah. Sebagai kebijakan publik tertinggi di daerah, Perda harus menjadi acuan bagi seluruh kebijakan publik lainnya, baik berupa peraturan kepala daerah, keputusan kepala daerah maupun kebijakan teknis yang dibuat oleh para pemimpin Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)

3. Pembentukan Peraturan Daerah

Rancangan peraturan daerah (Raperda) dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah (Gubernur, Bupati, atau Walikota). Raperda yang

disiapkan oleh Kepala Daerah disampaikan kepada DPRD. Sedangkan Raperda yang disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah. Pembahasan Raperda di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur atau Bupati/Walikota. Pembahasan bersama tersebut melalui tingkat-tingkat pembicaraan, dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani legislasi, dan dalam rapat paripurna. Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk disahkan menjadi Perda, dalam jangka waktu paling lambat 7 hari sejak tanggal persetujuan bersama. Raperda tersebut disahkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dengan menandatangani dalam jangka waktu 30 hari sejak Raperda tersebut disetujui oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota. Jika dalam waktu 30 hari sejak Raperda tersebut disetujui bersama tidak ditandatangani oleh Gubernur atau Bupati/Walikota, maka Raperda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan.

4. Negeri

Di kabupaten Maluku Tengah masyarakat pada umumnya merupakan masyarakat adat atau kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang dikenal dengan nama Negeri yang diatur berdasarkan hukum adat setempat. Kesatuan-kesatuan masyarakat adat tersebut beserta perangkat adatnya telah lama ada, hidup dan terus berkembang serta dipertahankan adat istiadatnya dalam tata pergaulan hidup masyarakat.

Disamping negeri-negeri adat terdapat pula terdapat kesatuan-kesatuan masyarakat diluar kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat administratif, seperti negeri yang terbentuk karena transmigrasi atau alasan lain yang menyebabkan warganya pluralistis, majemuk atau heterogen. Kesatuan-kesatuan masyarakat tersebut kemudian terbentuk dalam kesatuan masyarakat hukum yang dikenal dengan Negeri administratif. Negeri adalah sebutan bagi desa yang ada di kabupaten Maluku Tengah yang memiliki latar belakang terbentuknya berdasarkan asal-usul kebudayaan masing-masing negeri yang hampir sama atau negeri administratif yang terbentuk akibat transmigrasi dan lainnya.

Negeri berasal dari bahasa “Sansekerta” yang berarti daerah, kota, kerajaan (suatu wilayah pemerintahan). Adat adalah aturan, kebiasaan dan hukum yang menuntut dan menguasai kelakuan serta hubungan-hubungan masyarakat. Negeri-negeri adat yang ada di Maluku terbentuk mula-mula oleh kelompok masyarakat sosial yang semakin hari semakin bertambah banyak. Sehingga terjadilah atau terbentuklah suatu perkampungan yang terdiri dari beberapa “Mata rumah” yang disebut “Rumah tau”, beberapa mata rumah yang mempunyai hubungan genealogis territorial kemudian menggabungkan diri menjadi sebuah “Soa” yang dipimpin oleh seorang kepala soa. Beberapa Soa yang berdekatan kemudian membentuk sebuah “Hena” atau “Amman” yang dipimpin oleh seorang Ama (Bapak atau Tuan), yang kemudian terbentuk lagi sebuah perserikatan yang lebih besar yang dikenal dengan nama “Uli”, ada dua jenis uli yaitu : “Uli siwa”

artinya persekutuan Sembilan negeri dan “uli lima” artinya persekutuan lima negeri. Di Maluku tengah istilah “uli” diganti dengan istilah “pata” yaitu “pata siwa” dan “pata lima”.

Sebuah negeri pada umumnya dipimpin oleh seorang Raja berdasarkan garis keturunan yang dibawanya ada kepala Soa, yang merupakan pembantu utama negeri dan juga dibantu oleh : Kapitan, yang merupakan pemimpin atas negerinya dan mempunyai kewajiban mengurus masalah pertahanan dan keamanan negeri. Kewang, yang bertugas untuk mengawasi dan menjaga batas-batas tanah, hasil-hasil hutan dan laut dari petuanan negerinya. Marinyo, yang bertugas menyiarkan atau memberitahukan segala perintah raja kepada masyarakat. Maweng, yang merupakan seorang pendeta adat dan berkewajiban memimpin upacara adat. Dalam pemerintahan negeri terdapat suatu dewan negeri yang bernama “Badan Saniri” yang terbagi atas tiga macam yaitu : Saniri Raja Patih, yang terdiri atas raja dan kepala soa dan pelaksana administrasi dari pemerintahan. Saniri Lengkap, yang terdiri atas Raja, Kepala Soa dan pejabat-pejabat lainnya untuk membuat aturan-aturan adat. Saniri Besar, yang merupakan semua pejabat pemerintahan negeri juga semua warga laki-laki yang sudah dewasa.