

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Bentuk pemerintahan di Indonesia adalah Republik yang terdiri dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam menjalankan fungsi pemerintahan di daerah dibentuklah daerah-daerah otonom, yang bertugas sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah. Diharapkan dengan dukungan pemerintah daerah, bertujuan untuk memudahkan dalam menjalankan pemerintahannya yang berguna untuk mensejahterakan rakyat, sehingga dengan adanya otonom perlu adanya pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat ataupun instansi yang diberikan wewenang mengawasi daerah untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana yang sudah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.¹

Pemerintah daerah dikenal dengan adanya perangkat daerah yang terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan. Dimana setiap perangkat daerah tersebut mempunyai hubungan dalam penyelenggaraan atau pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya perangkat daerah. Terdapat lembaga yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan yang mempunyai fungsi pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Pengawasan internal dilaksanakan oleh Inspektorat Daerah yang mempunyai tugas membantu Kepala Daerah dalam membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintah yang

¹ Anggraini Jum, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2012, hlm. 75.

menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan oleh perangkat daerah. Sedangkan pengawasan eksternal dilaksanakan oleh DPRD yang merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah yang diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap kebijakan pemerintah daerah.²

Prinsip pengawasan pemerintah daerah supaya layanan atas hak-hak dasar masyarakat terpenuhi, maka dengan adanya pengawasan tersebut semua masyarakat berhak mendapatkan layanan tersebut. Hal ini, tentu akan mengurangi kesenjangan sosial dan akan meningkatkan taraf hidup masyarakat. Layanan yang adil, memberi kesempatan setiap orang atau warga negara untuk menikmati jenis layanan yang terbaik untuk perbaikan kehidupannya. Sehingga, apabila masyarakat telah mampu mendapatkan apa yang menjadi kebutuhannya maka secara tidak langsung akan memberi kesempatan dalam peningkatan taraf hidupnya di masa depan.³

Pengawasan DPRD menjadi penting untuk memastikan bahwa aturan yang dijalankan oleh pemerintah daerah sesuai dengan standar aturan yang ditetapkan. DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan sesungguhnya dapat menggunakan hasil penelitian atau pendapat dari lembaga lain yang memiliki fungsi dalam instansi tersebut. Selain itu DPRD juga dapat meminta bantuan atau kerjasama kemitraan dengan lembaga non-kementrian dalam menjalankan fungsi

² Lihat Pasal 149 ayat (1) huruf C UU Pemerintah Daerah.

³ Usaid, *Pengawasan DPRD terhadap Pelayanan Publik*, Jakarta, Gramedia, 2009, hlm. 8.

pengawasan, sekaligus untuk menjaga objektivitas penilaian dan pendapat DPRD dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah daerah.⁴

Pengawasan merupakan tugas dan wewenang DPRD yang bersifat politisi (terhadap kebijakan) dan bukan merupakan pemeriksaan, sedangkan pemeriksaan merupakan fungsi dan tugas dari aparat pengawasan fungsional pemerintah daerah, dalam pengawasan pengelolaan keuangan dan pembangunan diawasi oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Sedangkan yang melaksanakan tugas untuk mengawasi daerah dilaksanakan oleh Badan Pengawas Daerah (bawasda) yang merupakan lembaga internal yang membantu DPRD dalam pemeriksaan di daerah. Peran kedua lembaga internal ini untuk mengantisipasi kelemahan ataupun kendala-kendala yang ada dalam pengawasan yang dilakukan oleh DPRD.⁵

Berdasarkan Peraturan Bupati Bangkalan Nomor 25 Tahun 2013 tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Inspektorat, Inspektorat berkedudukan sebagai pengawas dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yang bertanggungjawab kepada Bupati, Inspektorat mempunyai tugas melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten, pelaksanaan pembinaan urusan pemerintahan atas penyelenggaraan pemerintah desa dan pelaksanaan urusan pemerintah desa adapun fungsi Inspektorat meliputi:⁶

⁴ *Ibid*, hlm. 9.

⁵ Muhamad Djumhana, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah dan Himpunan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Keuangan Daerah*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 2007, hlm. 45.

⁶ Lihat Peraturan Bupati Bangkalan Nomor 25 Tahun 2013 tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Inspektorat

- a. Perencanaan program pengawasan;
- b. Perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan;
- c. Pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan;
- d. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Penyelenggaraan rumah tangganya sendiri dilakukan atas dasar inisiatif dan kebijaksanaan sendiri, namun demikian tidak berarti bahwa penyelenggaraannya terlepas dari garis-garis yang telah ditentukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah di atasnya (pemerintah provinsi). Hubungan antara pusat dan daerah tetap terpelihara untuk melakukan pengawasan dan mencegah timbulnya perselisihan yang tidak dikehendaki.⁷

Daerah mempunyai kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri secara luas, tetapi tetap dalam naungan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga dalam menjalankan tugasnya untuk penyelenggaraan pemerintah daerah tetap mengingat dan menghormati Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk itu fungsi pengawasan pemerintah pusat diperlukan untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁸

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pasal 154 ayat (1) C DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk membentuk perda dan mengajukan perundingan, persetujuan kepada bupati/walikota dan melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan APBD kabupaten/kota. Pengawasan merupakan

⁷ Angraini., *Op. Cit.*, hlm. 78.

⁸ *Ibid.*

fungsi DPRD atas jalannya pemerintah daerah sehingga tidak menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian di atas maka dibuatlah penulisan dalam bentuk skripsi yang berjudul : **“PELAKSANAAN PENGAWASAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN BANGKALAN”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka permasalahan yang akan dibahas adalah :

- 1.2.1 Apa bentuk-bentuk pengawasan pemerintah daerah di Kabupaten Bangkalan ?
- 1.2.2 Bagaimanakah pelaksanaan pengawasan pemerintah daerah di Kabupaten Bangkalan ?

1.3 Tujuan

- 1.3.1 Tahapan untuk mengetahui bentuk pengawasan pemerintah daerah di Kabupaten Bangkalan.
- 1.3.2 Tahapan untuk mengetahui pelaksanaan pengawasan pemerintah daerah di Kabupaten Bangkalan.

1.4 Kegunaan

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Kegunaan teoritis dalam tulisan ini yaitu diharapkan dapat memberikan suatu pemikiran dan pemahaman terhadap perkembangan ilmu hukum khususnya yang terkait dengan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah sehingga dengan adanya pengawasan maka pemerintah

daerah melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Adapun kegunaan praktis dalam penulisan ini yaitu mampu memberikan pemahaman terhadap masyarakat terkait tindakan pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerah agar tidak sewenang-wenang.

1.5 Keaslian

Dalam tulisan ini sempat saya mencari informasi mengenai judul skripsi yang sedang ditulis sekarang dan hanya menemukan satu skripsi yang hampir sama **“Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pelayanan Publik di Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah”** namun dengan pembahasan yang berbeda. Atas Nama **M. Iqbal Nurindra** penulis tersebut berasal dari Universitas Trunojoyo Madura Tahun 2012 dengan pembahasannya mengenai Pengawasan terhadap Pemerintah Daerah.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum (*legal research*) suatu proses untuk menemukan prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu yang di hadapi terkait dengan pengawasan terhadap pemerintah daerah. Hukum ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Metode yuridis normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan didalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara

meneliti bahan pustaka yang membahas tentang pengawasan.⁹ dan dikuatkan dengan mengambil langkah empiris untuk penguat apakah regulasi terkait pelaksanaan fungsi pengawasan dipahami atau dijalankan.

1.6.2 Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan skripsi adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang-undang merupakan sebuah kajian-kajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan antara semua undang-undang dan regulasi yang terkait dengan pengawasan, sedangkan undang-undang yang digunakan dalam skripsi ini adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Dan keterangan secara langsung dari lokasi penelitian untuk menguatkan apakah regulasi terkait pelaksanaan fungsi pengawasan dipahami atau dijalankan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁰

1.6.3. Bahan Hukum

Bahan penelitian merupakan bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum yang diperlukan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang diurut berdasarkan hirarki

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Predana Media Group, 2011, hlm. 93.

¹⁰ Dikutip dari Modul-8-Jenis-Penelitian, Atep Afia, *Tata Cara Tulis Karya Ilmiah*, Pusat Pengembangan Bahan Ajar UMB, hlm. 1.

perundang-undangan. Adapun undang-undang yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 244 tahun 2014.
- 3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Pasal 344 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 2009.
- 4) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 1981 tentang Organisasi dan Tata Tertib Kerja Departemen Dalam Negeri. Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 11 tahun 1981.
- 5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5165 Tahun 2010.
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Peraturan Pemerintah Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan sekunder yang dipakai dalam penulisan skripsi ini yaitu sebagaimana yang telah tertulis didalam Daftar Pustaka yaitu Bahan hukum yang tidak mengikat akan tetapi memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti halnya pendapat para ahli. Bahan hukum

sekunder yang digunakan dalam penulisan ini yaitu penjelasan Undang-Undang dan buku-buku literatur yang terkait dengan penulisan ini.

1.6.4 Metode Analisa

Analisis dalam skripsi ini menggunakan analisis terhadap undang-undang dan peraturan yang berkaitan dengan permasalahan kemudian dikorelasikan terhadap pelaksanaan, teori, dan prinsip-prinsip untuk dijadikan landasan dalam menganalisa rumusan masalah serta fakta-fakta lapangan mengenai pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjadi suatu kesimpulan.