

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan bentuk penelitian yang berupa teori-teori maupun temuan-temuan ilmiah yang di hasilkan penelitian tersebut. Salah satu data pendukung menurut penulis yang dijadikan bagian tersendiri yaitu penelitian terdahulu yang relevan dengan pembahasan yang sedang dibahas dalam penelitian ini. Dari penelitian terdahulu penulis mempelajari dan mengacu terhadap penelitian tersebut, dikarenakan penulis berkeyakinan bahwa untuk membahas penelitian ini butuh referensi dari penelitian terdahulu supaya penelitian ini sistematis, khoren, dan universal dalam pembahasannya. Sehingga penulis dibantu dalam aspek memperkaya akan teori yang digunakan untuk mengkaji penelitian tersebut.

Pertama, Penelitian berjudul “Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur” yang ditulis oleh Arifin et al., pada tahun 2022. Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris dengan pendekatan realitas hukum dalam masyarakat. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa:

- 1) Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap laporan pertanggungjawaban Gubernur menurut Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2019 di daerah Provinsi Sulawesi Selatan belum efektif;
- 2) faktor yang berpengaruh dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur : (a). faktor substansi hukum dalam hal ini regulasi atau aturan yang tidak memiliki konsekuensi bilamana rekomendasi yang diberikan tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur, (b) faktor struktur hukum yaitu kemampuan sumber daya manusia anggota DPRD, tenaga ahli serta staf

sekretariat DPRD, (c) faktor budaya hukum yaitu data yang disampaikan oleh OPD kurang lengkap dan akurat, serta waktu pembahasan LKPJ yang terbatas.

Kedua, Penelitian berjudul “Peran DPRD Dalam Pelaksanaan Bantuan Sosial terhadap Masyarakat Sumut” yang ditulis oleh Nabila & Irham pada tahun 2023. Jenis penelitian yang digunakan yaitu dengan metode yang dilakukan peneliti menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa:

- 1) pelaksanaan yang dilakukan DPRD Sumut sebelum pemberian bansos berjalan cukup baik namun kadang masih memiliki kekurangan yang terbilang sedikit;
- 2) pelaksanaan yang dilakukan DPRD Sumut sesudah pemberian bansos kurang berjalan dengan baik, disebabkan dalam mensurvei lokasi tidak adanya pengecekan secara berulang-ulang

Ketiga, penelitian berjudul “Kompetensi Anggota DPRD Dalam Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik” yang ditulis oleh Ma’ruf pada tahun 2019. Jenis penelitian yang digunakan yaitu dengan metode yang digunakan dalam Analisis data penelitian ini ialah metode penelitian kualitatif. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan antara kompetensi kritis yang harus dimiliki anggota dewan terhadap pemahaman fungsi sebagai anggota Lembaga perwakilan. Kesenjangan tersebut terkait dengan visi, misi, wawasan dan konsepsi teknis bidang tugas masing-masing anggota. Pada akhirnya tugas pengawasan yang dijalankan DPRD Kabupaten Gresik tidak sistematis dan terkesan sporadic.

Keempat, penelitian berjudul “Pengawasan Pemerintah Dalam Penyaluran Beras Miskin Di Kecamatan Ratatotok Kabupaten Minahasa Tenggara Tahun 2018” yang ditulis oleh Lomboan et al., pada tahun 2018. Penelitian ini menggunakan metode penelitian

kualitatif, dengan teknik pengumpulan data pendekatan kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan:

- 1) pengawasan Internal dan Eksternal dalam pelaksanaan raskin sudah bagus, namun masih kurang dalam pengawasan karena masih ada juga masyarakat yang belum mendapatkan hak mereka;
- 2) pengawasan Preventif dan Represif ini ialah pelaksanaan kegiatan dari awal sampai akhir kegiatan pembagian raskin yang dimana harus ada laporan kegiatan yang sebagai mana menjadi laporan pertanggungjawaban pemerintah desa ke pemerintah kecamatan.;
- 3) pengawasan aktif dan pasif masih kurang karena masih ada pengawas yang mementingkan diri sendiri atau membantu kenalan atau keluarga dalam pembagian raskin ini dan pengawasan tidak dilakukan sampai akhir penyaluran.

Kelima, Penelitian yang berjudul “Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan *good governance*” yang ditulis oleh Budiyo pada tahun 2013. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dan menganalisa menggunakan konsep dasar *good governance*. Hasil dari penelitian ini ialah adanya pengawasan yang dilakukan oleh DPRD harus dimaknai secara benar berdasarkan fungsi dan tujuan pengawasan. Dengan melakukan mekanisme *check and balance*, maka pengawasan dapat dilakukan secara efektif. Mulai dari penyusunan agenda pengawasan DPRD, perumusan standar, sistem, dan prosedur baku pengawasan DPRD. Selain itu, keterlibatan masyarakat juga diperlukan dalam pengawasan sehingga dalam penerapan kebijakan pemerintah daerah dapat berjalan dengan baik.

Keenam, Penelitian yang berjudul “Fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan peraturan daerah berdasarkan UU No.23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah” yang ditulis oleh Oktaviana pada tahun 2018. Penelitian ini menggunakan

pendekatan kualitatif dalam perspektif yuridis sosiologis. Hasil dari penelitian ini ialah fungsi pengawasan DPRD berdasarkan pasal 153 UU No.23 tahun 2014 yaitu dengan melaksanakan peran pengawasannya melalui hak interpelasi, angket dan pernyataan pendapat dengan bentuk pengawasan yakni melalui rapat kerja dan kunjungan kerja lapangan melalui masa reses. Ada beberapa kendala yang dialami oleh DPRD dalam pelaksanaan pengawasan yakni, kendala internal dan eksternal. Kendala internal dalam pelaksanaan pengawasan yakni lemahnya pemahaman fungsi oleh anggota DPRD itu sendiri, adanya perbedaan pendapat antar fraksi serta manajemen dan hubungan tata kerja yang tidak efektif dan efisien. Kendala eksternal 20 dalam pelaksanaan pengawasan yakni terkait mekanisme pelaksanaan pengawasan yang belum terstruktur.

Ketujuh, Penelitian yang ditulis oleh Ayuninnas & Sulistyowati pada tahun 2019 yang berjudul “Peran DPRD dalam pelaksanaan kerja sama antara pemerintah daerah kabupaten sumbawa dengan Lembaga luar negeri (studi tentang kerja sama pemerintah kabupaten sumbawa dengan gimco, ltd)”. Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode perspektif yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder. Hasil dari penelitian ini yakni bahwa Kabupaten Sumbawa mampu menjalankan kerja sama dengan Lembaga luar negeri berdasarkan persetujuan dari pemerintah pusat. Dalam penelitian ini menyatakan bahwa DPRD tidak mempunyai kewenangan dalam memberikan keputusan persetujuan dalam adanya kerjasama yang dilaksanakan dalam melakukan perjanjian kerja sama.

Oleh karena itu, dalam kerja sama ini DPRD merupakan berkedudukan sebagai pihak mitra dengan tupoksi yang berbeda dan berdasarkan Pasal 154 ayat (1) Huruf F dan g yang menyatakan bahwa DPRD mempunyai wewenang dalam memberikan pendapat serta pertimbangan dalam perjanjian antara pemerintah pusat dengan pihak luar negeri.

2.2 Kerangka Teori

2.2.1 Jenis Penelitian Konsep Pengawasan

2.2.1.1 Mekanisme Pengawasan

Mekanisme pengawasan legislatif dijelaskan oleh Miriam Budiardjo ke dalam 4 (empat) bentuk. Pertama, Pertanyaan Parlementer yaitu anggota badan legislatif berhak untuk mengajukan pertanyaan kepada pemerintah mengenai suatu masalah. Di Indonesia, semua badan legislatif, kecuali badan legislatif Gotong Royong dizaman Demokrasi Terpimpin, mempunyai hak untuk bertanya. Pertanyaan ini biasanya diajukan secara tertulis maupun lisan dan dijawab. Kedua adalah Interpelasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan di suatu bidang. Badan eksekutif wajib memberi penjelasan dalam sidang pleno, yang mana dibahas oleh anggota-anggota dan diakhiri dengan pemungutan suara mengenai apakah keterangan pemerintah memuaskan atau tidak. Jika hasil pemungutan suara bersifat negatif, hal ini merupakan tanda peringatan bagi pemerintah bahwa kebijakannya diragukan. Dalam hal ini terjadi perselisihan antara badan legislatif dan eksekutif. Ketiga adalah hak angket adalah hak anggota badan legislatif untuk mengadakan penyelidikan sendiri. Untuk keperluan ini dapat dibentuk suatu panitia angket yang melaporkan hasil penyelidikannya kepada anggota badan legislatif lainnya, yang selanjutnya merumuskan pendapatnya mengenai soal ini dengan harapan agar diperhatikan oleh pemerintah. Di Indonesia, semua badan legislatif, kecuali DPR GR zaman Demokrasi Terpimpin mempunyai hak angket. Keempat adalah mosi yang merupakan hak kontrol yang paling ampuh. Jika badan legislatif menerima suatu mosi tidak percaya, maka dalam sistem parlementer kabinet harus mengundurkan diri dan terjadi suatu krisis kabinet. Di Indonesia pada masa sistem parlementer, badan legislatif mempunyai hak mosi,

tetapi mulai zaman Demokrasi Terpimpin hak ini ditiadakan. Miriam Budiardjo, Ibid hal 185-187

Pengawasan juga dapat diartikan sebagai proses yang menjamin bahwa tujuan dari kegiatan organisasi tersebut bisa tercapai. Pengawasan berikut ini telah menjelaskan unsur-unsur esensial proses pengawasan yaitu suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar pelaksanaan dan tujuan-tujuan perencanaan merancang sistem informasi, umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya (Handoko, 2001).

Berdasarkan ketentuan pasal 153 UU 23 tahun 2014 tentang fungsi pengawasan DPRD dengan melakukan pengawasan pelaksanaan peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota, melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota, serta melakukan pengawasan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Sedangkan menurut Manullang (2006) menyatakan bahwa pengawasan adalah tindakan yang dilakukan oleh atasan dari tugas yang bersangkutan dikarenakan pengawasan ini juga dapat disebut pengawasan vertikal atau formal karena yang melakukan pengawasan ini adalah orang-orang yang berwenang. Oleh karena itu pengawasan yang dilakukan oleh DPRD bersifat politis, bukan hal teknis dikarenakan banyak hak dan wewenang yang dimiliki oleh lembaga DPRD, diantaranya hak interpelasi yang memiliki unsur hak angket serta hak yang dapat menyatakan aspirasi atau pendapat. Dalam hak interpelasinya DPRD memungkinkan mendapatkan informasi terkait kebijakan yang akan mungkin bermasalah serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat.

Dalam hak angket berguna untuk menyelidiki kebijakan maupun pembangunan yang penting, strategis, berdampak luas terhadap kehidupan masyarakat yang diduga melanggar penerapan peraturan perundang-undangan yang akan dilakukan.

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). Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Nurcholis (2011), 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 “mengekang” dan “membatasi”.

2.2.1.2 Tujuan dari Pengawasan

Menurut Stoner dan Wankel (Glendoh, 2000) “Pengawasan berarti para manajer berusaha untuk meyakinkan bahwa organisasi bergerak dalam arah atau jalur tujuan. Apabila salah satu bagian dalam organisasi menuju arah yang salah, para manajer berusaha untuk mencari sebabnya dan kemudian mengarahkan kembali ke jalur tujuan yang benar” untuk itu pengawasan merupakan fungsi

manajerial yang keempat setelah perencanaan, pengorganisasian dan pengarahan.

Menurut Situmorang & Juhir (1994), maksud tujuan pengawasan adalah untuk :

- a) Untuk mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak
- b) Untuk memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan yang baru
- c) Untuk mengetahui apakah ada penggunaan budget yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan
- d) Untuk mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam planning atau tidak
- e) Untuk mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam planning, yaitu standar.

Sedangkan Soekarno dalam Saydam (2000) mengemukakan tujuan pengawasan antara lain sebagai berikut:

- a) Untuk mengetahui apakah suatu kegiatan sudah berjalan sesuai dengan rencana
- b) Untuk mengetahui apakah suatu kegiatan sudah sesuai dengan instruksi
- c) Untuk mengetahui apakah kegiatan telah berjalan efisien
- d) Untuk mengetahui kesulitan dan kelemahan-kelemahan dalam kegiatan
- e) Untuk mencari jalan keluar bila ada kesulitan, kelemahan atau kegagalan kearah perbaikan (Saydam, 2000).

Tujuan pengawasan DPRD guna untuk menunjukkan pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan program kerjanya yang sesuai dengan rencana yang sudah ditetapkan. Dalam proses pengawasan DPRD juga memiliki tujuan dalam menghidupkan kehidupan demokrasi, menjamin hak

perwakilan daerah dan pemerintahan daerah yang menjalankan fungsi dan kekuasaannya. Oleh karena itu, tujuan utama dari adanya pengawasan DPRD agar supaya apa yang telah ditetapkan agar berjalan dengan baik sesuai dengan apa yang telah direncanakan diawal.

2.2.1.3 Teknik Pengawasan

Menurut Manullang (2006), Teknik pengawasan terbagi dalam empat cara pengumpulan fakta yaitu: Peninjauan pribadi, interview atau lisan, laporan tertulis, serta laporan dan pengawasan kepada hal-hal yang bersifat 20 istimewa. Sedangkan Siagian (2008) membagi dala dua macam teknik, yaitu: pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung, berikutn penjelasan untuk teknik-teknik tersebut.

- a. Pengawasan langsung Menurut Siagian (2008) yang dimaksud pengawasan langsung ialah apabila pimpinan organisasi melakukan sendiri pengawasan terhadap kegiatan yang sedang dijalankan oleh para bawahannya. Dalam inspeksi langsung dapat dengan peninjauan pribadi yaitu mengawasi dengan jalan meninjau secara pribadi sehingga dapat dilihat sendiri pelaksana pekerjaan. Cara ini mengandung kelemahan, menimbulkan kesan kepada bawahan mereka diamati secara keras dan kuat sekali.
- b. Pengawasan tidak langsung yang dimaksud pengawasan tidak langsung ialah pengawasan dari jarak jauh. Pengawasan ini dilakukan melalui laporan yang disampaikan oleh para bawahan (Siagian, 2008). Laporan ini bisa berbentuk lisan atau pun tulisan.

2.2.1.4 Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD)

Sesuai dengan ketentuan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (4), menyebutkan: “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah”.

Berdasarkan UU 23 tahun 2014 pasal 364 DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota. Miriam Budiarmo dalam Baskoro (2005;30) menyebutkan DPRD adalah lembaga legislatif atau membuat peraturan, peraturan perundang-undangan yang dibuatnya mencerminkan kebijakan-kebijakan itu. DPRD dapat dikatakan merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum. DPRD juga berfungsi dalam pengontrolan terhadap kekuasaan pemerintah daerah dan mengawasi jalannya pemerintahan yang ebrada di daeah sebagai lembaga legislatif.

Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat dilihat dalam perturannya pada Pasal 149 ayat (1) Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Pasal 365 Undang-undang No 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.

Dalam penjelasan umum Pasal 292 dan Pasal 343 Undang-undang No 17 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan

Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menjelaskan bahwa :

- a) Fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota untuk membentuk peraturan daerah bersama Gubernur, Bupati/Walikota
- b) 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
- c) Fungsi pengawan adalah fungsi DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota untuk melakukan pengawan terhadap pelaksanaan undang-undang, Peraturan Daerah dan keputusan Gubernur, Bupati/Walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Tugas dan wewenang DPRD berdasarkan Pasal 42 Undang- undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu:

- a) Membentuk Peraturan Daerah (Perda) yang dibahas dengan Gubernur untuk mendapat persetujuan bersama;
- b) Membahas dan menyetujui rancangan Peraturan daerah tentang APBD bersama kepala daerah;
- c) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah. APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan Kerja sama internasional di daerah;

- d) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsidan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/Kota;
- e) Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g) Memberikan persetujuan terhadap rencana Kerja sama internasional yang dilakukan pemerintah daerah;
- h) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i) Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j) Melakukan pengawasan dan memintan laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- k) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Berdasarkan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat dalam menjalankan kewenagnanya memiliki 6 fungsi dasar, yakni:

1. Fungsi Perwakilan Rakyat, fungsi ini berubungan dengan posisi aktivitas partau atau orang yang mewakili rakyat sebagai aggregator dan articulator aspirasi masyarakat, anggota DPRD yang baik adalah yang mampu memahami, menjaring, merekam aspirasi masyarakat.
2. Fungsi legislasi, fungsi ini berkorelasi dengan terjemahan aspirasi rakyat menjadi keputusan-keputusan politik yang nantinya akan dijalankan oleh pihak eksekutif atau pemerintah. Kualitas anggota DPRD akan di uji

dengan merancang atau menentukan arah serta tujuan aktivitas pemerintahan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan setempat.

3. Fungsi legislative review, fungsi ini berintegrasi dengan upaya penilaian produk politik secara umum yang dirasa mngusik rasa keadilan ditengah masyarakat seperti dinilai atau dirasakan seperti memebebani masyarakat, seperti penentuan objek pajak; membatasi hak-hak masyarakat, seperti penertiban PKL; mengakibatkan ketimpangan distribusi sumber daya alam, contohnya pengalihan lahan pertanian menjadi lapangan golf.
4. Fungsi pengawasan, fungsi ini berhubungan dengan upaya memastikan pelaksanaan keputusan politik yang telah diambil agar tidak menyimpang dari arah dan tujuan yang telah ditetapkan. Sejatinya anggota DPRD tidak sekedar mendeteksi adanya penyimpangan yang bersifat prosuderal dan juga diharapkan dapat mendeteksi penyimpangan teknis, seperti dalam kasus bangunan fisik yang daya tahannya diluar perhitungan normal.
5. Fungsi anggaran, fungsi ini berhubungan dengan kemampuan anggota DPRD mendistribusikan sumber daya local sesuai dengan skala prioritas yang secara politis telah ditetapkan.

Fungsi pengaturan politik, melalui fungsi ini anggota DPRD dituntut untuk menjadi fasilitator aspirasi dan konflik yang ada pada tataran masyarakat, sehingga menghindari penggunaan kekerasan pada tinggkat masyarakat dan menjadi mediator