
PENGAWAS PENYELENGGARAAN URUSAN PEMERINTAHAN DAERAH (PPUPD) DALAM PENYELENGGARAAN URUSAN PEMERINTAHAN DI INDONESIA

Oleh

T. Fahrul Gafar¹, Santi Octavia², Zamhasari³, Suryaningsih⁴, Mendra Wijaya⁵

^{1,3}Universitas Abdurrah - Pekanbaru

²STIE Bisnis Indonesia - Jakarta

⁴STISIP Imam Bonjol - Padang

⁵Universitas Islam Riau - Pekanbaru

E-mail: [1gaffar@univrab.ac.id](mailto:gaffar@univrab.ac.id)

Article History:

Received: 11-12-2021

Revised: 14-01-2022

Accepted: 22-01-2022

Keywords:

Pengawas, Urusan

Pemerintahan,

Pemerintahan Daerah,

PPUPD

Abstract: Luasnya urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat berpotensi untuk terjadinya penyimpangan baik karena kesengajaan (*by design*) maupun karena ketidakmampuan (*incompetency*) pemerintah daerah. Sejalan dengan gambaran tersebut, maka perlu dilakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah baik pengawasan oleh lembaga pengawasan eksternal pemerintah maupun lembaga pengawasan internal pemerintah itu sendiri. Untuk melaksanakan pengawasan keuangan telah dibentuk jabatan fungsional yang khusus atau tertentu dalam melaksanakan audit yang dikenal dengan jabatan Auditor. Sedangkan pelaksanaan pengawasan internal terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dibentuk pula Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah (PPUPD). Oleh karena itu tulisan ini ingin membahas lebih lanjut terkait Pengawasan, Pengawasan Pemerintahan Daerah, serta Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah (PPUPD) dalam sistem pemerintahan di Indonesia

PENDAHULUAN

Reformasi penyelenggaraan tugas pemerintahan telah menjadi ujung tombak pelaksanaan pemerintahan daerah yang menjadi dasar perubahan dan pembaharuan cara pandang pemerintahan daerah. Hal ini awalnya ditandai dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang merupakan tonggak sejarah perubahan radikal kebijakan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Kebijakan sentralistik selama era orde baru secara fundamental dirombak melalui penyerahan urusan seluas-luasnya kepada daerah dan pemerintah pusat hanya menyelenggarakan urusan sisa (*residual function*) yaitu: urusan absolut dan kewenangan yang bersifat nasional dan lintas provinsi.

Perubahan kebijakan tersebut bergerak ke arah yang lebih baik dengan dilahirkannya

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, namun tanpa diikuti dengan masa transisi yang matang justru melahirkan berbagai masalah dalam penyelenggaraan pemerintahan seperti munculnya raja-raja kecil di daerah (Kepala Daerah) yang sulit dikendalikan dan disinergikan secara nasional, munculnya konflik antara DPRD dengan Kepala Daerah, dan berbagai masalah lainnya.

Untuk mensinergikan penyelenggaraan pemerintahan dan mengatasi berbagai masalah yang muncul tersebut, maka terjadilah dinamika pemberlakuan peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Terakhir dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah dilakukan pembagian urusan pemerintahan yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, penunjang urusan, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut tersebut merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat seluruhnya, urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota, serta urusan pemerintahan umum merupakan kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah agar berjalan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, pemerintah melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengawasan tersebut dilakukan berdasarkan proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah secara normatif meliputi pengawasan administrasi umum pemerintahan dan pengawasan urusan pemerintahan. Pengawasan administrasi umum pemerintahan terdiri dari pengawasan kebijakan daerah, pengawasan kelembagaan, pengawasan pegawai daerah, pengawasan kebijakan keuangan daerah dan pengawasan barang daerah. Sedangkan pengawasan urusan pemerintahan di daerah meliputi pengawasan urusan wajib dan pengawasan urusan pilihan yang menjadi wewenang daerah serta pengawasan atas pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan dari Pemerintah Pusat.

Untuk menjamin dan membangun profesionalitas pejabat pengawas urusan pemerintahan tersebut bahkan telah dirancang secara khusus pedoman (berserta angka kreditnya) yang dijadikan sebagai acuan guna memastikan pelaksanaan pekerjaan/jabatan di bidang pengawasan pemerintahan didasarkan pada standar kompetensi maupun penjenjangan yang berlaku. Upaya tersebut tentunya diharapkan mampu memberi manfaat untuk memastikan penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan dengan baik dan sesuai dengan pembagian kewenangan pemerintah pusat, kewenangan daerah provinsi dan kewenangan daerah kabupaten/kota dengan substansi kewenangannya yang berbeda. Selain itu, Pemerintah Pusat juga telah menetapkan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) yang dijadikan pedoman atau acuan bagi pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Berdasarkan fenomena yang telah disampaikan diatas, tulisan ini ingin membahas lebih

lanjut tentang Pengawasan, Pengawasan Pemerintahan Daerah, serta Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah (PPUPD) dalam sistem pemerintahan di Indonesia.

LANDASAN TEORI

Makna leksikal dari pengawas, menurut Poerwadarminta (1976) adalah “berasal dari kata ‘awas’ yang dibubuhi awalan ‘pe’ dan akhiran ‘an’ yang berarti penilikan dan penjagaan”. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pengawasan berarti menilik atau menjaga sesuatu hal. Sesuatu tersebut dapat berupa barang, orang ataupun pekerjaan.

Siagian (1977) mendefinisikan pengawasan sebagai, “proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya”. Sedangkan Atmosudirjo (1982) memberi pengertian pengawasan atau *controlling* sebagai “keseluruhan kegiatan yang membandingkan atau mengukur apa yang sedang atau sudah dilaksanakan, dengan kriteria, norma-norma, standar atau rencana-rencana yang telah ditetapkan sebelumnya”.

Pengertian pengawasan secara ringkas yang dikemukakan oleh Nawawi (1989) “pengawasan merupakan proses atau rangkaian kegiatan pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi terhadap suatu kondisi yang dihasilkan oleh sarana sebagai sasaran” Sementara Sujamto (1983) lebih menekankan penilaian dalam pengawasan, bahwa “pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui atau menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak”.

Djaenuri (1989) menguraikan pengawasan dalam hubungannya dengan kegiatan pemeriksaan, bahwa : Pemeriksaan adalah tindakan membandingkan mengenai hal-hal yang telah dikerjakan menurut kenyataan (*das Sein*) dan yang seharusnya (*das Sollen*). Dengan perkataan lain pekerjaan itu telah diselenggarakan dengan baik dan tidak ada penyimpangan didalamnya. Pemeriksaan berorientasi pada perbandingan antara fakta dengan dengan standar atau tolok ukur yang telah ditetapkan. Tindakan ini dilakukan untuk mengetahui kemajuan kegiatan dan menjamin bahwa kegiatan tersebut masih sesuai dengan standar atau tolok ukur yang ada. Farland sebagaimana yang dikutip oleh Sujamto (1983) secara panjang lebar menguraikan pengawasan sebagai “Suatu proses di mana pimpinan mengetahui dengan pasti apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan, norma, tugas atau kebijaksanaan yang telah ditetapkan”.

Dari berbagai pendapat para pakar tersebut dapat ditarik makna dari pengawasan sebagai suatu kegiatan yang dilakukan untuk menilai, mengukur, dan membandingkan antara tujuan dengan kenyataan serta menggunakan tolok ukur tertentu. Tolok ukur yang dapat digunakan dalam kegiatan perencanaan misalnya seperti rencana, perintah, tujuan atau kebijaksanaan yang telah ditetapkan yang selanjutnya akan dilaksanakan. Kegiatan pengawasan mengarahkan agar setiap pekerjaan yang dilakukan mencapai sasaran yang diinginkan, maka perlu melakukan pemeriksaan, pemantauan dan evaluasi.

Sementara dalam melakukan pengawasan perlu didasari pada standar atau kriteria sehingga memudahkan penyesuaian setiap penyimpangan sesuai dengan standar yang ada. Standar merupakan alat kontrol yang paling efektif untuk mencegah terjadinya

penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan setiap kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan demikian dapat dikemukakan unsur-unsur pengawasan yaitu : Adanya subyek yang melakukan pengawasan (pengawasan); adanya subyek yang diawasi; adanya tolok ukur/pedoman pengawasan; dan adanya sasaran/kenyataan yang diawasi.

Pentingnya melakukan pengawasan pada dasarnya berangkat dari asumsi kecenderungan kekuasaan yang bersifat korup. Dengan kata lain kata kekuasaan yang bersifat netral memiliki kecenderungan untuk dimanipulasi apabila dipegang oleh orang yang tidak mempunyai tanggung jawab moral, maka pengawasan perlu ada dengan tugas utama menjaga moralitas kekuasaan dan menjamin penggunaan kekuasaan dimaksud dapat bermanfaat bagi orang banyak.

Dari aspek hubungan pemerintahan antara pemerintah dengan yang diperintah, penggunaan kekuasaan yang pada awalnya merupakan milik masyarakat kemudian diserahkan pada sekelompok orang untuk menjalankannya, maka yang pertama-tama harus dilakukan adalah memberikan manfaat besar bagi pemilik kekuasaan itu sendiri yaitu rakyat. Asumsi ini perlu didahului pemahaman yang benar akan hakekat kekuasaan dan operasionalisasinya antara lembaga perwakilan (legislative) dengan lembaga yang diawasi yakni pemerintah (eksekutif).

Pengawasan memiliki tujuan sebagaimana yang dikemukakan oleh Atmosudirjo (1982) yakni, "tujuan atau hakekat dari pengendalian (*controlling*), membuat penyelenggaraan (*performance*), dan pencapaian hasilnya (*result, finish*) apakah ia sesuai dengan rencana (*in accordance with plan*)". Sedangkan Nawawi (1989) menyoroti secara khusus tujuan pengawasan melekat, bahwa : Untuk mewujudkan daya guna, hasil guna, dan tepat guna dalam upaya mencapai sasaran-sasaran di dalam program-program pemerintahan. Tujuan tersebut hanya dapat tercapai jika pembangunan di bidang pengawasan juga diarahkan pada penertiban disiplin pribadi, kepatuhan pada atasan, disiplin anggaran, dan lain-lain yang menunjang disiplin secara nasional.

Tindakan-tindakan dalam pengawasan harus berpedoman pada norma-norma pengawasan umum yang pada prinsipnya tidak serikat-merta mencari siapa yang salah tetapi berorientasi pada perbaikan atau penyempurnaan kegiatan. Norma pengawasan umum merupakan esensi dasar dalam pelaksanaan pengawasan yang lengkap diuraikan demikian :

- a. Pengawasan tidak mencari kesalahan-kesalahan, yaitu tidak mengutamakan mencari siapa yang salah tetapi apabila ditemukan kesalahan, penyimpangan dan hambatan supaya dilaporkan sebab-sebab dan bagaimana terjadinya dan menemukan bagaimana memperbaikinya;
- b. Pengawasan merupakan proses yang berlanjut, yaitu dilaksanakan terus-menerus sehingga memperoleh hasil pengawasan yang berkesinambungan;
- c. Pengawasan harus menjamin adanya kemungkinan pengambilan koreksi yang cepat dan tepat terjadi penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan untuk mencegah berlanjutnya kesalahandan/atau penyimpangan;
- d. Pengawasan bersifat mendidik dan dinamis, yaitu dapat menimbulkan kegairahan untuk memperbaiki, mengurangi atau meniadakan penyimpangan, di samping menjadi pendorong dan perangsang untuk menertibkan dan menyempurnakan kondisi obyek pengawasan;

Pengawasan dapat dilakukan dengan dua cara yaitu pengawasan preventif dan

pengawasan represif. Pengawasan preventif adalah tindakan pengawasan yang dilakukan sebelum pekerjaan berlangsung atau sebelum pekerjaan dilaksanakan. Menurut Hasibuan (1986) Pengawasan preventif memiliki pedoman sebagai berikut :

- a. Membuat peraturan yang berhubungan dengan tata cara suatu kegiatan atau dibuat tata tertib;
- b. Membuat pedoman-pedoman kerja;
- c. Menetapkan sanksi-sanksi terhadap pembuat kesalahan;
- d. Menentukan kedudukan, tugas, wewenang, dan tanggung jawab;
- e. Mengorganisasikan segala macam kegiatan;
- f. Menentukan sistem segala macam, pelaporan dan pemeriksaan.

Sementara pengawasan represif adalah tindakan pengawasan yang dilakukan pada waktu pekerjaan sedang berlangsung atau selesai pekerjaan dilaksanakan, dengan maksud meluruskan kesalahan-kesalahan atau penyimpangan-penyimpangan yang terjadi. Lebih lanjut oleh Hasibuan (1986) bahwa Cara-cara yang dilakukan dalam pengawasan represif adalah :

- a. Membanding antara hasil-hasil kegiatan dengan rencana yang telah ditentukan;
- b. Mencari penyebab-penyebab terjadinya penyimpangan, kemudian mencari jalan keluarnya;
- c. Memberi penilaian terhadap hasil kegiatan termasuk kegiatan para penanggung jawabnya;
- d. Melaksanakan sanksi yang telah ditentukan terhadap pembuat kesalahan;
- e. Menilai kembali prosedur-prosedur yang telah ditentukan;
- f. Mengecek kebenaran laporan yang dibuat oleh petugas pelaksana.

Kedua pengawasan tersebut sebaiknya dilaksanakan secara serempak artinya perlu membuat pedoman-pedoman sebelum kegiatan dilaksanakan dan segera mengambil tindakan-tindakan yang perlu ketika suatu kegiatan telah menyalahi tolok ukur atau standar yang telah disepakati dan ditetapkan sebelumnya. Pelaksanaan kedua pengawasan tersebut minimal akan menjamin pelaksanaan kegiatan akan mencapai tujuan yang telah dirumuskan bersama.

Jaminan terhadap pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya membutuhkan pemantauan atau *monitoring* dari lembaga pengawas. Lembaga pengawas memantau atau memonitor dengan cara sebagaimana pendapat Winardi (1974) yakni : 1) melakukan pengamatan secara pribadi; 2) laporan lisan; 3) laporan tertulis. Selain itu, Farland sebagaimana yang dikutip Sujamto (1983) secara panjang lebar menguraikan langkah yang ditempuh dalam melakukan pengawasan, yakni :

- a. Tetapkan ukuran-ukuran;
- b. Monitor hasil-hasil dan bandingkan dengan ukuran-ukuran;
- c. Perbaiki penyimpangan-penyimpangan;
- d. Ubah dan sesuaikan cara-cara pengawasan sehubungan dengan hasil-hasil pengawasan dan perubahan kondisi-kondisi;
- e. Berhubungan selalu selama proses pengawasan.

Dalam hal penetapan standar atau tolok ukur pengawasan merupakan unsur yang sangat esensial karena digunakan sebagai pegangan atau pedoman untuk menuntun pelaksana dalam menjalankan kegiatan yang telah ditetapkan. Tolok ukur sebenarnya adalah

batasan tentang apa yang harus dilakukan dalam suatu kegiatan agar dapat mencapai target yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, menurut Soejamto (1983) tolok ukur setidaknya mengandung tiga aspek, yaitu : 1) rencana yang telah ditetapkan; 2) ketentuan dan kebijaksanaan yang berlaku; 3) prinsip-prinsip daya guna dan hasil guna. Selain itu, prosedur kerja dapat juga digunakan sebagai tolok ukur dalam pemeriksaan sebagaimana pandangan Nawawi (1989), bahwa : Tata hubungan dan pentahapan kerja sama yang digunakan secara sistematis untuk melaksanakan tugas pokok dan tugas-tugas lainnya dalam batas-batas peraturan dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan kebijaksanaan yang ditetapkan di lingkungan satu satuan organisasi/unit kerja tertentu.

Langkah berikutnya dalam pengawasan adalah evaluasi atau penilain hasil kerja lembaga pelaksana untuk mengetahui hasil yang dicapai dan sebagai dasar tindakan selanjutnya untuk menyempurnakan kegiatan selanjutnya. Evaluasi harus dilakukan secara obyektif untuk menjamin tingkat kinerja serta kepuasan bagi lembaga pelaksana. Oleh karena itu, mengacu pada pandangan Gibson, Ivancevich dan Donnely (1983), bahwa : “Program evaluasi hasil karya pada setiap jenjang hirarki organisasi harus memperhatikan pada masalah patokan atau kriterium”. Mengikuti pandangan tersebut, maka evaluasi berdasarkan kriterium untuk menjamin obyektivitas mutlak diperlukan agar tidak terdapat kesalahan dalam mengambil langkah korektif.

Setelah itu, Tindakan korektif adalah langkah berikutnya dalam pengawasan karena tindakan korektif merupakan perbaikan atau penyempurnaan kesalahan-kesalahan yang terjadi selama proses kegiatan. Tindakan ini dapat dilaksanakan segera setelah ditemukannya kesalahan yang disertai pemberian arahan maupun penyempurnaan terhadap rencana, peraturan dan lain sebagainya, demi efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan.

Langkah terakhir adalah tindak lanjut yang merupakan tindakan terhadap hasil temuan pengawasan. Dalam mengambil tindakan ini, lembaga pengawas tidak hanya berorientasi pada penjatuhan hukuman tetapi juga penghargaan terhadap prestasi kerja yang dicapai. Berkenaan dengan hal ini Nawawi (1989) berpendapat : “tindak lanjut itu bahkan tidak mustahil berupa penyampaian pujian dan penghargaan terhadap pegawai yang berprestasi. Sedangkan tindak lanjut lainnya terutama berkenaan dengan pemberian peringatan, sanksi dan hukuman”.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pengawasan

Pengawasan merupakan proses yang sistematis dalam menetapkan standar kerja atau ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan standar kinerja yang telah ditetapkan. Pengawasan berfungsi untuk menetapkan apakah telah terjadi suatu penyimpangan dalam sebuah pekerjaan, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan atau pemerintahan telah digunakan seefektif dan seefisien mungkin guna mencapai tujuan perusahaan atau pemerintahan. Pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan.

Dari pengertian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan

atau *monitoring* merupakan hal penting dalam menjalankan suatu perencanaan. Dengan adanya pengawasan maka perencanaan yang diharapkan oleh manajemen dapat terpenuhi dan berjalan dengan baik. Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauh mana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Konsep pengawasan demikian sebenarnya menunjukkan pengawasan merupakan bagian dari fungsi manajemen, di mana pengawasan dianggap sebagai bentuk pemeriksaan atau pengendalian dari pihak yang lebih atas kepada pihak di bawahnya. Dalam ilmu manajemen, pengawasan ditempatkan sebagai tahapan terakhir dari fungsi manajemen. Dari segi manajerial, pengawasan juga mengandung makna sebagai: “pengamatan atas pelaksanaan seluruh kegiatan unit organisasi yang diperiksa untuk menjamin agar seluruh pekerjaan yang sedang dilaksanakan sesuai dengan rencana dan peraturan” atau “suatu usaha agar suatu pekerjaan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, dan dengan adanya pengawasan dapat memperkecil timbulnya hambatan, sedangkan hambatan yang telah terjadi dapat segera diketahui yang kemudian dapat dilakukan tindakan perbaikannya”.

Sementara itu, dari segi hukum administrasi negara, pengawasan dimaknai sebagai “*proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan.*” Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan dan ketidakcocokan serta menemukan penyebab ketidakcocokan yang muncul. Dalam konteks membangun manajemen pemerintahan publik yang bercirikan *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), maka pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Dalam konteks ini, pengawasan menjadi sama pentingnya dengan penerapan *good governance* itu sendiri.

Dalam kaitannya dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern (*internal control*) maupun pengawasan ekstern (*external control*). Di samping mendorong adanya pengawasan masyarakat (*social control*). Sasaran pengawasan adalah temuan yang menyatakan terjadinya penyimpangan atas rencana atau target. Sementara itu, tindakan yang dapat dilakukan adalah:

- a. mengarahkan atau merekomendasikan perbaikan;
- b. menyarankan agar ditekan adanya pemborosan;
- c. mengoptimalkan pekerjaan untuk mencapai sasaran rencana.

Dalam melakukan pengawasan, terdapat beberapa jenis pengawasan yang dapat dilakukan, yaitu:

1. Pengawasan Intern dan Ekstern

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan.” Pengawasan dalam bentuk ini

dapat dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat (*built in control*) atau pengawasan yang dilakukan secara rutin oleh inspektorat jenderal pada setiap kementerian dan inspektorat wilayah untuk setiap daerah yang ada di Indonesia, dengan menempatkannya di bawah pengawasan Kementerian Dalam Negeri.

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

2. Pengawasan Preventif dan Represif

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

Sedangkan Pengawasan represif adalah “pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan dilakukan”. Pengawasan model ini lazimnya dilakukan pada akhir tahun anggaran, di mana anggaran yang telah ditentukan kemudian disampaikan laporannya. Setelah itu, dilakukan pemeriksaan dan pengawasannya untuk mengetahui kemungkinan terjadinya penyimpangan.

3. Pengawasan Aktif dan Pasif

Pengawasan dekat (aktif) dilakukan sebagai bentuk “pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan”. Hal ini berbeda dengan pengawasan jauh (pasif) yang melakukan pengawasan melalui “penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggung jawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran”. Di sisi lain, pengawasan berdasarkan pemeriksaan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan, tidak kadaluarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya”. Sementara, hak berdasarkan pemeriksaan kebenaran materil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang serendah mungkin”.

4. Pengawasan Menurut Kepastian Hukum (*rechmatigheid*) dan Pengawasan Menurut Kemanfaatan Hukum (*doelmatigheid*)

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya “korupsi, penyelewengan, dan pemborosan anggaran negara yang tertuju pada aparatur atau pegawai negeri.” Dengan dijalankannya pengawasan tersebut diharapkan pengelolaan dan pertanggung jawaban anggaran dan kebijakan negara dapat berjalan sebagaimana direncanakan. Fungsi Pengawasan:

- a. Sebagai penilai apakah setiap unit-unit telah melaksanakan kebijaksanaan dan prosedur yang menjadi tanggungjawabnya masing-masing;
 - b. Sebagai penilai apakah surat-surat atau laporan yang didapat sudah menggambarkan kegiatan-kegiatan yang sebenarnya secara tepat dan cermat;
 - c. Sebagai penilai apakah pengendalian manajemen sudah cukup memadai dan dilakukan secara efektif;
 - d. Sebagai peneliti apakah kegiatan telah dilaksanakan secara efektif yakni mencapai tujuan yang sudah ditetapkan sebelumnya;
 - e. Sebagai peneliti apakah kegiatan telah dilaksanakan secara efisien;
- Untuk menjadi efektif, sistem pengawasan harus memenuhi kriteria tertentu, sebagai berikut:

berikut:

- a. Mengawasi kegiatan-kegiatan yang benar;
- b. Tepat waktu;
- c. Dengan biaya yang efektif;
- d. Tepat akurat;
- e. Dapat diterima oleh yang bersangkutan.

Semakin dipenuhinya kriteria-kriteria semakin efektif sistem pengawasan.

Karakteristik-karakteristik pengawasan yang efektif dapat lebih diperinci sebagai berikut:

- a. Akurat, Informasi tentang pelaksanaan kegiatan harus akurat. Data yang tidak akurat dari sistem pengawasan dapat menyebabkan organisasi mengambil tindakan koreksi yang keliru atau bahkan menciptakan masalah yang sebenarnya tidak ada;
- b. Tepat-Waktu, Informasi harus dikumpulkan, disampaikan dan dievaluasi secepatnya bila kegiatan perbaikan harus dilakukan segera;
- c. Obyektif dan menyeluruh. Informasi harus mudah dipahami dan bersifat obyektif serta lengkap;
- d. Terpusat pada titik-titik pengawasan strategik. Sistem pengawasan harus memusatkan perhatian pada bidang-bidang dimana penyimpangan-penyimpangan dari standar paling sering terjadi atau yang akan mengakibatkan kerusakan paling fatal;
- e. Realistik secara ekonomi. Biaya pelaksanaan sistem pengawasan harus lebih rendah, atau paling tidak sama, dengan kegunaan yang diperoleh dari sistem tersebut;
- f. Realistik secara organisasional. Sistem pengawasan harus cocok atau harmonis dengan kenyataan-kenyataan organisasi;
- g. Terkoordinasi dengan aliran kerja organisasi. Informasi pengawasan harus terkoordinasi dengan aliran kerja organisasi, karena setiap tahap dari proses pekerjaan dapat mempengaruhi sukses atau kegagalan keseluruhan operasi, serta informasi harus sampai pada seluruh personalia yang memerlukannya;
- h. Fleksibel. Pengawasan harus mempunyai fleksibilitas untuk memberikan tanggapan atau reaksi terhadap ancaman ataupun kesempatan dari lingkungan;
- i. Bersifat sebagai petunjuk dan operasional. Sistem pengawasan efektif harus menunjukkan, baik deteksi atau deviasi dari standar, tindakan koreksi apa yang seharusnya diambil;
- j. Diterima para anggota organisasi. Sistem pengawasan harus mampu mengarahkan pelaksanaan kerja para anggota organisasi dengan mendorong peranan otonomi, tanggung jawab dan berprestasi.

Jadi bisa disimpulkan bahwa fungsi pengawasan ialah untuk memberikan nilai, analisis, merekomendasikan dan menyampaikan hasil laporan atau surat yang berhubungan dengan bidang pekerjaan sebuah lembaga atau organisasi yang telah diteliti/diawasi.

B. Pengawasan Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendelegasikan pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara penjatuhan sanksi administratif dan program pembinaan khusus bidang pemerintahan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 353 serta pengaturan lebih lanjut mengenai pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 383.

Kedua materi muatan yang didelegasikan tersebut sangat berkaitan, yakni pengaturan mengenai sanksi administratif dan program pembinaan khusus bidang pemerintahan tersebut merupakan tindak lanjut hasil Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan sebagai bagian dari Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pengaturan mengenai mekanisme pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah serta sanksi yang jelas dan tegas kepada penyelenggara Pemerintahan Daerah dan daerah dimaksudkan untuk memperkuat pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan amanat dan tujuan otonomi daerah.

Pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terdiri atas pembinaan dan pengawasan umum serta pembinaan dan pengawasan teknis penyelenggaraan Pemerintahan Daerah karena esensi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan pencerminan pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah. Pembinaan dan pengawasan umum dilakukan oleh Menteri guna mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah agar dapat berjalan efisien dan efektif sedangkan pembinaan dan pengawasan teknis oleh kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian dilakukan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren daerah agar sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Pembinaan dan pengawasan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, Gubernur bertindak atas nama Pemerintah Pusat melaksanakan pembinaan dan pengawasan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota karena adanya pelimpahan kewenangan dari Presiden.

Untuk memastikan proses pembinaan dan pengawasan berjalan secara efektif dan efisien diperlukan adanya kejelasan tugas dan sinergi pembinaan dan pengawasan melalui mekanisme koordinasi antara Pemerintah Pusat dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat serta Pemerintah Daerah kabupaten/kota. Menteri selaku koordinator pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara nasional senantiasa melakukan koordinasi yang bertujuan agar tidak terjadi pembinaan dan pengawasan yang melebihi kewenangannya dan tumpang tindih.

Peraturan Pemerintah ini juga memperjelas mekanisme koordinasi antara Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dengan aparat penegak hukum dalam penanganan pengaduan masyarakat. Di samping itu, Peraturan Pemerintah ini juga memperjelas pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan desa sebagai penyelenggara urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat desa dalam sistem pemerintahan Negara

Kesatuan Republik Indonesia yang menerima dan mengelola sumber daya negara.

Secara umum materi muatan dalam Peraturan Pemerintah ini mengatur mengenai Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, tata cara Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, penghargaan dan fasilitasi khusus, pendanaan, dan sanksi administratif termasuk tata cara penjatuhan sanksi administratif dan sanksi program pembinaan khusus bidang pemerintahan bagi penyelenggara Pemerintahan Daerah dan daerah yang melanggar ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

C. Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah (PPUD)

Sejalan dengan kompleksitas tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka diperlukan perangkat pengawas yang mampu melingkupi luasnya cakupan urusan pemerintahan. Berdasarkan kondisi tersebut, penyelenggaraan urusan pemerintahan telah dinyatakan secara formal dalam agenda reformasi penyelenggaraan tugas pemerintahan yang menjadi dasar perubahan dan pembaharuan paradigma pemerintahan daerah di Indonesia. Hal itu dengan tegas dinyatakan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengamanatkan bahwa : Presiden dibantu oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu. Secara eksplisit perangkat pengawas tersebut adalah Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah yang selanjutnya disingkat PPUPD. PPUD adalah PNS yang diberi tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren. Jabatan Fungsional PPUD tersebut mempunyai ruang lingkup, tugas, tanggung jawab dan wewenang untuk melakukan kegiatan pengawasan atas penyelenggaraan teknis urusan pemerintahan di daerah di luar pengawasan keuangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Untuk menjamin pelaksanaan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah tersebut, maka pembentukan Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah (PPUPD) ini kemudian ditetapkan sebagai Jabatan Fungsional melalui Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 15 tahun 2009 dan telah direvisi dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 36 tahun 2020.

1. Kedudukan dan Tanggung Jawab

Dalam hal kedudukan dan tanggung jawab jabatan Fungsional Pengawas Urusan Pemerintahan Daerah (PPUPD) sebagaimana diatur dalam Pasal 2 (1) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 36 Tahun 2020 Tentang Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah dinyatakan berkedudukan sebagai pelaksana teknis fungsional untuk melaksanakan pengawasan penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren pada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri, Instansi Pusat, dan Instansi Daerah.

Selanjutnya, PPUPD dalam melaksanakan tugasnya berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab secara langsung kepada pejabat pimpinan tinggi madya, pejabat pimpinan tinggi pratama, pejabat administrator, atau pejabat pengawas yang memiliki keterkaitan dengan pelaksanaan tugas Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggaraan

Urusan Pemerintahan Daerah. Kedudukan PPUPD ditetapkan dalam peta jabatan berdasarkan analisis tugas dan fungsi unit kerja, analisis jabatan, dan analisis beban kerja dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dimana Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah merupakan jabatan karier PNS.

2. Jenjang Jabatan Fungsional PPUPD

Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah merupakan jabatan fungsional kategori keahlian. Jenjang jabatan tersebut terdiri atas:

- a. PPUPD Ahli Pertama;
- b. PPUPD Ahli Muda;
- c. PPUPD Ahli Madya; dan
- d. PPUPD Ahli Utama.

Adapun Jenjang Pangkat dan Golongan Ruang Jabatan Fungsional Pengawas PPUPD, terdiri atas:

- a. Pengawas PPUPD Ahli Pertama/Pertama, pangkat:
 1. Penata Muda, golongan ruang III/a; dan
 2. Penata Muda Tingkat I, golongan ruang III/b.
- b. Pengawas PPUPD Ahli Muda/Muda, pangkat:
 1. Penata, golongan ruang III/c; dan
 2. Penata Tingkat I, golongan ruang III/d.
- c. Pengawas PPUPD Ahli Madya/Madya, pangkat:
 1. Pembina, golongan ruang IV/a;
 2. Pembina Tingkat I, golongan ruang IV/b; dan
 3. Pembina Utama Muda, golongan ruang IV/c.
- d. Pengawas PPUPD Ahli Utama/Utama, pangkat:
 1. Pembina Utama Madya, golongan ruang IV/d; dan
 2. Pembina Utama, golongan ruang IV/e.

Jenjang pangkat Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah lebih lanjut diatur dalam dalam Lampiran III sampai dengan Lampiran V Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 36 Tahun 2020 Tentang Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah.

Selanjutnya, tugas Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah yaitu melaksanakan kegiatan pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang meliputi *review*, *monitoring*, evaluasi, dan pemeriksaan. Unsur kegiatan tugas jabatan fungsional tersebut dapat dinilai Angka Kreditnya, terdiri dari: 1) pelaksanaan manajemen pengawasan; 2) pengawasan umum penyelenggaraan pemerintahan daerah; 3) pengawasan capaian standar pelayanan minimal; 4) pengawasan terhadap ketaatan atas norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah; 5) pengawasan terhadap dampak pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren oleh pemerintahan daerah; 6) pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa; 7) pemeriksaan khusus; dan 8) pengawasan wajib dilakukan oleh aparat pengawas intern pemerintah.

Sedangkan Unsur kegiatan atas tugas jabatan fungsional, terdiri atas:

- a. pelaksanaan manajemen pengawasan, meliputi:
 1. Perumusan perencanaan pengawasan 5 (lima) tahunan;
 2. Perumusan perencanaan pengawasan tahunan;
 3. Perumusan konsep rencana strategis atau rencana kerja di lingkungan aparat
 4. pengawas intern pemerintah; dan
 5. Pelaksanaan kegiatan pengoorganisasian dan pengendalian pengawasan.
- b. pengawasan umum penyelenggaraan pemerintahan daerah, pengawasan capaian standar pelayanan minimal, pengawasan terhadap ketaatan atas norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah, pengawasan terhadap dampak pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren oleh pemerintahan daerah, pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa, pemeriksaan khusus, dan pengawasan wajib dilakukan oleh aparat pengawas internal pemerintah, meliputi:
 1. perencanaan pengawasan;
 2. pelaksanaan pengawasan; dan
 3. penyusunan laporan.

KESIMPULAN

Pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terdiri atas pengawasan umum dan pengawasan teknis penyelenggaraan Pemerintahan Daerah karena esensi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan pencerminan dari pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah. Pengawasan umum dilakukan oleh Menteri guna mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah agar dapat berjalan secara efektif dan efisien. Sedangkan pengawasan teknis oleh kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian dilakukan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren daerah agar sesuai dengan Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Pengawasan terhadap Pemerintah Daerah kabupaten/kota dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah, dimana Gubernur bertindak atas nama Pemerintah Pusat melaksanakan pengawasan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota karena adanya pelimpahan kewenangan dari Presiden.

Proses pengawasan akan berjalan secara efektif dan efisien dengan adanya kejelasan tugas dan sinergi pengawasan melalui mekanisme koordinasi antara Pemerintah Pusat dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat serta Pemerintah Daerah kabupaten/kota. Menteri selaku koordinator pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara nasional senantiasa melakukan koordinasi yang bertujuan agar tidak tumpang tindih serta terjadinya pengawasan yang melebihi kewenangannya. Hal ini dinyatakan dengan adanya jabatan fungsional Pejabat Pengawas urusan Pemerintahan Daerah (PPUPD) dengan kedudukan dan tanggungjawab serta jenjang jabatan fungsional Pejabat Pengawas Urusan Pemerintahan Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Atmosudirjo, Prajudi, 1982, *Beberapa Pandangan Umum tentang Pengambilan Keputusan*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- [2] Gibson, Ivancevich dan Donnelly, 1983, *Organisasi, Perilaku, Struktur, Proses*, Jilid I, Nunuk Adriani (pent.) Binapura Aksara, Jakarta.
- [3] Hasibuan, Malayu, S.P., 1986, *Organisasi dan Motivasi, Dasar Peningkatan Produktivitas*,

Bhumi Aksara, Jakarta.

- [4] Nawawi, H.Hadari, 1989, *Metodologi Penelitian Bidang Sosial*, UGM Press, Yogyakarta.
- [5] Poerwadarminta, 1986, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- [6] Siagian, Sondang P., 1977, *Administrasi Pembangunan*, CV. Haji Masagung, Jakarta.
- [7] Sujamto, 1983, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- [8] Winardi, 1974, *Manajemen Perilaku Organisasi*, PT. Cipta Aditya Bhakti, Jakarta.