

PELAKSANAAN PEMBINAAN DAN PENGAWASAN DALAM RANGKA MENINGKATKAN SINERGITAS DAN EFISIENSI PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

(Studi Kasus di Propinsi Kepulauan Bangka Belitung)

Oleh : Eliakim Tambun

ABSTRAK

Agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat mewujudkan efisiensi dan efektifitas meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat, sebagaimana diamanatkan oleh UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah wajib melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam kenyataannya, begitu banyak institusi yang merasa berkepentingan melaksanakan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah yang perlu kiranya diketahui efektifitasnya. Untuk itu perlu penelitian pelaksanaan pembinaan dan pengawasan dalam rangka meningkatkan sinergitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Metode penelitian digunakan metode survey untuk dapat menggambarkan fenomena dan mengungkapkan hubungan antar variabel. Hasil penelitian menunjukkan perlu suatu kebijakan untuk mensinergikan seluruh jajaran pengawasan, kejaksaan, kepolisian, KPK, dan lain-lain yang diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci : Sinergitas, Pengawasan dan Pembinaan, Efisiensi, Pemerintah Daerah.

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada hakekatnya pemberian otonomi luas kepada daerah sebagaimana diamanatkan oleh UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan masyarakat dan peran serta masyarakat. Melalui otonomi yang luas, diharapkan daerah mampu meningkatkan daya saing dengan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.

Agar otonomi daerah tersebut dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah daerah dituntut selalu meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah dengan memperhatikan hubungan antara susunan pemerintahan dan antar pemerintah daerah. Di samping itu perlu juga diperhatikan peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Untuk mampu menjalankan peran tersebut daerah diberikan kewenangan yang luas disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan negara.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah agar dapat mewujudkan otonomi sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan berupa pemberian pedoman seperti: penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Di samping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersama dengan itu pemerintah wajib memberikan fasilitasi berupa pemberian peluang, kemudahan, bantuan dan dorongan kepada daerah, agar dalam melaksanakan otonomi dapat secara efisien dan efektif sesuai peraturan perundang-undangan.

Secara implisit pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan

pemerintahan daerah, merupakan bagian integral dari sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Berdasarkan PP No.79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, pemerintah dan pemerintah daerah menyelenggarakan manajemen, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi, merupakan sarana yang harus ada dan dilaksanakan oleh manajemen secara proporsional dan dalam rangka pencapaian tujuan secara efektif dan efisien.

Sedang untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pemerintahan desa berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan dilakukan pengawasan. Berdasarkan Pasal 24 PP No.79 Tahun 2005, ditetapkan bahwa pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah sesuai dengan kewenangannya masing-masing, dalam hal ini adalah Inspektorat Jenderal Departemen, Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), Inspektorat Propinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota. Di samping pengawasan yang dilakukan oleh DPRD, diperlukan juga pengawasan oleh masyarakat sebagai perwujudan peran serta masyarakat guna menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Dalam realita dinamika perkembangan penyelenggaraan pemerintahan akhir-akhir ini, tidak kurang dari 16 kelompok yang merasa berkepentingan melaksanakan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, khususnya di pemerintahan Kabupaten/Kota. Kalau dulu dikenal adanya pengawasan fungsional, struktural, informal dan pengawasan masyarakat, belakangan ini bermunculan institusi pengawasan dengan membawa atribut yang berbeda. Institusi pengawasan tersebut antara lain: Deputi Bidang Pengawasan Presiden/Wapres, BPK RI/Perwakilan BPK, BPKP/Unit Perwakilan BPKP, Itjen Depdagri, Itjen Departemen Teknis/LPND/Unit Pengawasan, KPK, Tipikor, Lembaga Donor, Polda/Polwil/Polresta, Kejati/

Kejari, LSM, Lokal/Pusat, Irprop/Bawasda, DPR RI, DPRD, Pers, Perguruan Tinggi dan lainnya.

Banyaknya institusi/kelompok yang memerankan pengawasan tersebut tidak terelakkan menyebabkan pemerintah daerah mengalami kerepotan, terutama berkaitan dengan pelayanan terhadap sang pengawas. Bila dilihat makna pengawasan tersebut adalah melakukan pembinaan dan arahan tentang efisiensi dan efektifitas, tetapi cenderung justru dengan adanya biaya pelayanan, malah menjadi pemborosan. Dengan demikian, pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah belakangan terkesan dengan model yang bertubi-tubi. Sementara itu dari berbagai kasus yang dapat dicermati melalui pemberitaan media cetak dan elektronik, digambarkan bahwa Indonesia sebagai negara terkorup di Asia dan nomor 5 di dunia (Jurnal Wasdu, 2007). Dan pada akhir-akhir ini semakin banyak pejabat eksekutif maupun legislatif daerah yang dihadapkan ke meja hijau dan masuk bui.

Dari gambaran tersebut, muncul pertanyaan apakah pembinaan dan pengawasan yang dilakukan tersebut efektif dan efisien, dari perspektif penyelenggaraan pemerintahan daerah. Jika kita mencermati prinsip otonomi daerah mendekatkan pemerintahan kepada rakyat, meningkatkan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat, apakah dengan adanya berbagai pengawasan tersebut membawa dampak signifikan terhadap keberhasilan otonomi daerah secara efektif dan efisien? Berangkat dari fenomena tersebut, maka dilakukan penelitian pelaksanaan pembinaan dan pengawasan dalam rangka meningkatkan sinergitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan, maka pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah masalah meningkatkan keterpaduan (sinergitas) dan efisiensi pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang

dapat dirumuskan sebagai berikut:

- 1.2.1 Bagaimana sinergitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 1.2.2 Faktor atau aspek apa yang mempengaruhi tinggi rendahnya sinergitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 1.2.3 Langkah dan kebijakan apa yang perlu ditempuh untuk meningkatkan sinergitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

1.3 Tujuan Penelitian

Secara umum tujuan penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi tingkat sinergitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara khusus mengidentifikasi berbagai aspek yang mempengaruhi pembinaan dan pengawasan. Dengan demikian dapat dilakukan analisis dan memperoleh beberapa kesimpulan sebagai rekomendasi bagi para pengambil kebijakan dalam upaya meningkatkan sinergitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

1.4 Hasil yang Diharapkan

- 1.4.1 Teridentifikasinya sinergitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 1.4.2 Teridentifikasinya aspek-aspek atau faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 1.4.3 Tersusun atau terumuskannya rekomendasi mengenai langkah kebijakan yang perlu ditempuh dalam peningkatan dan efisiensi pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

1.5 Metode Penelitian

Sesuai dengan tujuan penelitian,

yang pada hakekatnya untuk memberikan rekomendasi atas langkah dan kebijakan yang dapat ditempuh dalam rangka meningkatkan sinergitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka penelitian ini merupakan penelitian kebijakan (policy research) yang bersifat deskriptif.

Metode yang digunakan adalah metode survey untuk dapat menggambarkan fenomena sebagaimana adanya, serta memungkinkan diadakan kajian yang lebih luas dan mendalam, yang dapat mengungkapkan ada tidaknya hubungan antar variabel. Sedangkan teknik pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan wawancara dan kuisioner, penelitian kepustakaan. Pengolahan data dan analisis data dilakukan melalui tabulasi data yang telah dihipung untuk diinformasikan ke dalam tabel frekuensi, yang dianalisis secara deskriptif kualitatif dan kuantitatif.

II. KERANGKA TEORI

2.1 Arti Pentingnya Pengawasan

Dari sudut pandang pengawasan, konsep otonomi daerah berangkat dari pengertian bahwa otonomi adalah pelimpahan kewenangan (*transfer of authority*), bukan penyerahan kedaulatan (*transfer of sovereignty*) (Sarundayang, 2002). Dengan demikian makna filosofisnya ialah bahwa pelimpahan kewenangan harus senantiasa diikuti dengan pengawasan terhadap pelaksanaan kewenangan itu, dan pertanggungjawaban kepada pemerintah selaku pemegang kedaulatan rakyat. Pelaksanaan pelimpahan kewenangan yang tidak disertai dengan pengawasan akan mudah merubah nuansa kewenangan menjadi kedaulatan. Hal ini bisa menjadi ancaman serius bagi integrasi bangsa. Oleh karena itu, bisa dikatakan bahwa fungsi pengawasan adalah piranti utama dalam upaya memelihara ikatan integritas nasional dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari beberapa landasan teoritis maupun historis dalam negara kesatuan, kewenangan pemerintah pusat tetap

diperlukan demi menjaga dan mengawal prinsip NKRI. Diperlukan pemerintah pusat yang kuat dan daerah yang kuat. Pemerintah pusat menerapkan otonomi daerah tanpa menghilangkan peran kewilayahan termasuk di dalamnya pembinaan wilayah. Dalam arti bahwa tugas-tugas pemerintah pusat dilaksanakan pula oleh daerah otonom. Pemerintah pusat mendelegasikan aspek pembinaan wilayah kepada daerah otonom dan dilaksanakan oleh perangkat otonom itu sendiri. Walaupun pada prinsipnya tugas pembinaan wilayah adalah untuk kesejahteraan daerah itu sendiri, tetapi sebagai suatu negara kesatuan pemerintah pusat wajib mengontrol daerah sebagai subsistem nasional sehingga entitas kebangsaan tidak mengalami pembiasan dalam wilayah daerah itu sendiri (J. Kaloh, 207, 2007).

Urgensi pembinaan wilayah sebagaimana pencerminan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945, adalah bagaimana mengelola dan menggerakkan segala potensi wilayah yang bersangkutan untuk didayagunakan secara sinergis (terpadu) guna mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pengerahan beberapa faktor yang saling menunjang satu sama lain, sehingga diperoleh hasil tertentu. Dengan demikian pentingnya pembinaan wilayah adalah untuk mewujudkan segala potensi yang ada, yang terkandung dalam aspek-aspek kewilayahan geografis-sosiologis, teritorial, demografi yang efektif dan efisien demi kesejahteraan masyarakat.

Pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana ditegaskan dalam PP No.79 Tahun 2005 adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan atau gubernur selaku wakil pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan otonomi daerah. Hal itu meliputi koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan, pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan, pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan, pendidikan dan pelatihan bagi kepala daerah/wakil kepala daerah, anggota dewan perwakilan rakyat daerah, perangkat

daerah, pegawai negeri sipil daerah, kepala desa, anggota badan permusyawaratan desa dan masyarakat.

Sedang pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh pemerintah, Gubernur dan Bupati/Walikota adalah proses yang ditujukan untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pemerintahan desa berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan tersebut dilakukan oleh aparat pengawas intern pemerintah sesuai dengan bidang kewenangan masing-masing.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dilihat betapa strategis fungsi pembinaan dan pengawasan dalam mewujudkan tercapainya otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Persoalan hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan dengan satuan otonomi, lebih luas dari sekedar praktek memusat (*centrifetal*). Selain bertalian dengan cara-cara penentuan urusan rumah tangga daerah, persoalan hubungan pusat dan daerah bersumber pula pada hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan cara penyusunan serta menyelenggarakan organisasi pemerintahan daerah (Bagir Manan, 2005). Menurut Bagir Manan, sistem pengawasan juga menentukan kemandirian satuan otonom, untuk menghindari agar pengawasan tidak melemahkan otonomi, maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik baik lingkup maupun tata cara pengawasannya. Makin banyak dan intensif pengawasan makin sempit kemandirian daerah. Makin sempit kemandirian makin terbatas otonomi. Sebaliknya, tidak boleh ada sistem otonomi yang sama sekali meniadakan pengawasan.

Tuntutan masyarakat atas penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*), mendorong konsekuensi logis perlunya berbagai upaya dan kerja keras dari semua jajaran penyelenggaraan pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah dalam rangka memperbaiki dan meningkatkan kinerjanya secara profesional. Untuk mewujudkan hal tersebut, salah satu kuncinya

adalah meningkatkan intensitas, kualitas dan efektivitas pengawasan. Pengawasan sebagai fungsi manajemen harus ditempatkan dan dilaksanakan oleh setiap pejabat struktural atau fungsional pada seluruh jenjang/strata menurut tugas, fungsi dan tanggung jawab masing-masing (Moh. Ma'ruf, 2006).

Dengan pendekatan pengawasan yang demikian diharapkan pada tataran kebijakan publik (*public policy*) tidak akan dijumpai lagi adanya kebijakan multi tafsir, sehingga kebijakan itu menjadi jelas, tegas, terinci, mudah dipahami dan dapat dilaksanakan dengan tertib.

Pada tataran kebijakan teknis, misalnya perencanaan kegiatan, maka setiap pejabat yang terlibat dalam perumusan dan penetapan rencana kegiatan melakukan pengawasan atas setiap proses/tahap perencanaan teknis, maka akan diperoleh hasil yaitu rencana kerja yang bersih. Rencana kerja bersih itu, pasti realistis, efisien dan efisien baik dalam kondisi normal maupun kondisi luar biasa sekalipun. Dengan rencana kerja bersih ini berarti rencana kerja itu sendiri sudah ditempatkan sebagai alat pengendalian dan pengawasan yang mempunyai daya cegah terhadap penyimpangan pada tahap pelaksanaannya.

Pada tahap pelaksanaan kegiatan/program kerja, harus berangkat dari rencana kerja bersih dan dilaksanakan secara profesional, untuk mencapai hasil dan manfaat (*output dan outcome*) bahkan harus diupayakan keuntungan (*benefit*) dan dampak positif yang maksimal (*impact*) dari kegiatan tersebut.

Hal itu bukan hanya semata-mata karena tugas dan fungsi para pejabat/pelaksana, akan tetapi lebih dari pada itu karena setiap penggunaan sumber daya (*man, money, material, and methode*) harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Dengan kata lain bahwa setiap pejabat dan staf pelaksana harus menjalankan fungsi pengawasan terhadap pekerjaannya sendiri dan bawahannya. Hal itu sekaligus untuk menjawab apakah setiap kegiatan pekerjaan telah dilaksanakan secara tepat waktu benar, sesuai dengan ketentuan dan rencana, efisien

dalam penggunaan sumber daya dan efektif dalam mencapai tujuan yang ditetapkan.

Dengan demikian, pengawasan sebagai unsur dalam manajemen, pada hakekatnya adalah agar apa yang telah direncanakan dan digariskan dalam "aturan main" (rule of the game) dapat terlaksana dengan baik. Melalui hasil pengawasan, tindakan korektif dapat segera dilakukan segera untuk diperbaiki, sehingga pemborosan atau penyelewengan dapat dicegah.

2.2 Penyelenggaraan Pengawasan di Era Otonomi Daerah

Sejalan dengan paradigma baru sistem pemerintahan dengan otonomi daerah, sesungguhnya sistem pengawasan dan pembinaan perlu menyesuaikan diri dengan paradigma baru tersebut. Meskipun demikian filosofis pengawasan tidak bergeser, yaitu "menjaga" dan "memelihara" agar kondisi yang ada (realita) sesuai dengan yang diharapkan (kriteria). Ini lebih mudah dipahami dalam konteks bahasa Inggris, yaitu pengawasan adalah supervisi, bukan *controlling* (Sarundayang, 2002).

Dengan demikian pengawasan merupakan aspek penting dari pembinaan. Pengawasan atas penyelenggaraan merupakan fungsi strategis dari manajemen penyelenggaraan pemerintahan daerah. Arti penting dan manfaat pengawasan dalam rangka pembinaan, yaitu berfungsi untuk perbaikan dan peningkatan kinerja aparat pemerintah dalam rangka pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan. Mewujudkan *clean government* dan *good governance* atas penyelenggaraan pemerintahan yang sejalan dengan amanat reformasi.

Sejak berlakunya UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah berdasarkan Pasal 112 undang-undang tersebut, dan Peraturan Pemerintah No.20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, telah dikedepankan kata "pembinaan" yang kemudian menyusul kata "pengawasan" karena paradigma baru pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah lebih

dititikberatkan pada pembinaan dan fasilitasi.

Pedoman teknis PP No.20 Tahun 2001 dituangkan dalam Keputusan Presiden No.74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Dalam Pasal 2 Keppres tersebut, dinyatakan bahwa ada tiga fungsi pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu: (1) Pengawasan Fungsional (Wasnal); (2) Pengawasan Legislatif (Wasleg); dan (3) Pengawasan Masyarakat (Wamas).

Berdasarkan Keppres No.74 Tahun 2001 diatur substansi dan kewenangan kegiatan pengawasan, agar tidak terjadi tumpang tindih yang porsi dan proporsinya sebagai berikut :

(1) Pengawasan fungsional (Wasnal) menjadi wewenang pemerintah, yakni:

- a. Menteri dan Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), yang dilakukan oleh Inspektur Jenderal dan Pimpinan Badan/Unit yang diberi tugas melaksanakan pengawasan (Pasal 5).
- b. Gubernur, baik selaku Kepala Daerah Otonom maupun selaku wakil pemerintah, yang dilaksanakan oleh BAWASDA Popinsi (Pasal 6).
- c. Bupati/Walikota, yang dilaksanakan oleh BAWASDA Kabupaten/Kota (Pasal 7).
- d. Dalam melaksanakan fungsi WASNAL, perlu ada pelimpahan wewenang oleh materi/pimpinan LPND kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah setelah berkoordinasi dengan Mendagri, disertai dengan tata cara, standar, dan kriteria pengawasan.

Perlunya dicantumkan tata cara, standar dan kriteria pengawasan, agar semua Departemen/LPND memiliki visi dan misi yang sama dalam menentukan prosedur tetap (PROTAP), sekaligus menghindari terjadinya tumpang tindih kegiatan pengawasan di lapangan. Sebagai langkah awal, telah terbit Keputusan Mendagri dan Otda No.17 Tahun 2001 tentang Pelimpahan Pengawasan Fungsional Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Gubernur. Komunikasi dengan

BAWASDA terus dijalin paling tidak setahun sekali melalui rapat Koordinasi Pengawasan Fungsional (vide Pasal 17 Keppres No.74 Tahun 2001) yang diikuti oleh semua APFP tingkat Pusat dan Daerah.

(2) Wasleg, merupakan kewenangan pengawasan oleh DPRD Propinsi dan Kabupaten/Kota atas pelaksanaan kebijakan daerah di wilayahnya, yang dilaksanakan oleh fraksi-fraksi, komisi-komisi, dan alat kelengkapan lain yang dibentuk sesuai dengan Tata Tertib DPRD (pasal 8 Keppres No.74 Tahun 2001). Pasal ini memberi pengertian bahwa fungsi Wasleg lebih bersifat pengawasan terhadap "kebijakan" atau kinerja pemerintahan secara menyeluruh, tidak bersifat "detil-teknis". Sebab, DPRD bukanlah lembaga birokrasi yang memiliki perangkat pelaksana teknis, melainkan lembaga politik.

(3) Wasmas, adalah kewenangan pengawasan oleh masyarakat selaku stakeholders di tingkat akar rumput (grass roots), yang dilakukan baik oleh perorangan, kelompok, maupun organisasi masyarakat (pasal 9 Keppres No.74 Tahun 2001). Kegiatan Wasmas sudah berlangsung sejak lama, yang dilakukan secara langsung dan atau melalui surat pembaca pada media cetak dan dialog interaktif pada media elektronik. Dalam kondisi ekstrim, Wasmas kadangkala muncul dalam bentuk unjuk rasa.

Substansi pelimpahan kewenangan kepada Gubernur difokuskan pada kegiatan Wasnal di Daerah Propinsi serta Daerah Kabupaten dan Kota yang berada di wilayahnya, sebagaimana tercantum dalam pasal 2 Kepmendagri dan Otda No.17 Tahun 2001, meliputi tiga kegiatan:

1. Melaksanakan penjabaran kebijakan pengawasan fungsional penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayahnya;
2. Melakukan koordinasi perencanaan, pelaksanaan dan tindak lanjut hasil pengawasan fungsional penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten/Kota;
3. Menyelenggarakan pelaksanaan fungsional

terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten dan Kota, kecuali hal-hal yang dipandang perlu dilakukan oleh Mendagri.

Terkait dengan kebijakan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, UU No.32 Tahun 2004 menegaskan bahwa pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri. Derivasi ketentuan ini tertuang dalam PP No.79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Dalam kenyataan yang dihadapi dalam era otonomi daerah sekarang ini ternyata ada 16 kelompok yang merasa berkepentingan dalam melaksanakan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, khususnya di pemerintahan daerah kabupaten/kota. Kalau dulu dikenal adanya pengawasan fungsional, struktural, informal dan pengawasan masyarakat, sekarang bermunculan pengawasan dengan membawa atribut yang berbeda (Negarayati Siregar, 2006).

Di sisi lain pemerintah kabupaten/kota, sungguh merasa gerah juga menghadapi realita yang ada. Dengan adanya pengawasan dari beberapa pihak cukup merepotkan para pejabat di daerah. Hal ini berkaitan dengan pelayanan dan loyalitas besar terhadap sang pengawas. Belum lagi adanya kesan "miring" yang beranggapan bahwa jika servisnya kurang baik kepada sang pengawas, maka boleh jadi bisa dibikin repot. Padahal paradigma pengawasan saat ini sudah berubah.

Bila dilihat makna pengawasan tersebut adalah melakukan pembinaan dan arahan tentang efisiensi dan efektivitas, tetapi justru dengan adanya biaya tingkah laku, malah menjadi membengkak dan mengada-ada. Dengan demikian ada kesan para penyelenggara pemerintahan daerah bahwa dengan model pengawasan saat ini, disebut sebagai pengawasan bertubi-tubi.

Beberapa kelompok yang mengatasnamakan pengawasan pada penyelenggaraan pemerintahan daerah pada era otonomi daerah ini dapat dicatat sebagai

berikut: (1) Deputi Bidang Pengawasan Presiden/Wapres; (2) BPK RI/Perwakilan BPK; (3) BPKP/Unit Perwakilan BPKP; (4) Itjen Depdagri; (5) Itjen Departemen Teknis/LPND/Unit Pengawasan; (6) KPK; (7) Tipikor; (8) Kejati/Kejari; (9) Polda/Polwil/Polresta; (10) Itprov/Bawasda propinsi; (11) LSM Lokal; (12) LSM Pusat; (13) PERS; (14) Perguruan Tinggi/Universitas; (15) Lembaga Donor/NGR; (16) DPRD Kab/Kota; (17) DPRD Propinsi, dan sebagainya.

Dari gambaran tersebut timbul pertanyaan apakah pengawasan yang dilakukan efektif dan efisien ditinjau dari perspektif penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik dan bersih. Jika kita mencermati filosofi otonomi daerah adalah mendekatkan pemerintahan kepada masyarakatnya meningkatkan pelayanan dan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa adanya berbagai pengawasan seperti digambarkan di atas masih efektif dan efisien? Dan kenyataan yang dihadapi, pemerintah daerah mengalami pengawasan yang bertubi-tubi, namun demikian menurut pemberitaan media cetak dan media elektronik, Indonesia digambarkan sebagai negara yang terkorup di Asia dan nomor 5 di dunia (Jurnal WASDU, 2007).

Bilamana kondisi ini tetap tidak berubah, maka akan mengakibatkan integritas negara dan bangsa Indonesia, serta kepercayaan masyarakat, bahkan dunia kepada pemerintah, dan bangsa ini menjadi taruhannya. Oleh karena itu, pengawasan sebagai salah satu kunci suksesnya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik dan bersih, harus dilaksanakan secara profesional oleh aparat pengawasan intern pemerintah.

2.3 Pergeseran Paradigma Pengawasan Kepemimpinan

Paradigma lama pengawasan menggunakan pendekatan pengawasan keuangan (financial auditing), sedangkan Keppres No.74 Tahun 2001 mengisyaratkan pendekatan kinerja. Pendekatan kinerja

terutama bertujuan untuk memeriksa kehematan, efisiensi, dan efektivitas kegiatan, dan juga menilai apakah cara-cara pengelolaan yang diterapkan dalam kegiatan tersebut sudah berjalan dengan baik. Dengan demikian, ruang lingkup tugasnya lebih luas daripada pengawasan keuangan. Kalau pada pengawasan keuangan, pemeriksa banyak mempersoalkan bukti pendukung (evidence) yang terdiri dari catatan-catatan dan bukti pembukuan saja, maka pada pengawasan operasional pemeriksa dituntut pula untuk mengamati dan menilai kegiatan yang melatarbelakangi bukti-bukti tersebut, dan sejauhmana manfaat (outcome) nya sesuai dengan sasaran program/kegiatan.

Kewenangan Gubernur di bidang pengawasan adalah kewenangan melekat (built-in) baik dalam kapasitasnya selaku Kepala Daerah Otonom maupun sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Kewenangan melekat itu berfungsi tampung tantra, yaitu mengendalikan kegiatan semua pihak (termasuk instansi sektoral, bantuan luar negeri, dunia usaha, swadaya masyarakat, dsb) sepanjang menyangkut penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan yang "masuk" ke wilayah teritorinya.

Ditinjau dari aspek regulasi, selain pelimpahan formal pengawasan yang berangkat dari UU No.22 Tahun 1999 berikut derivat-nya yaitu PP No.20 Tahun 2001, Keppres No.74 Tahun 2001 sampai pada Kepmendagri dan Otda No.17 Tahun 2001, kewenangan Gubernur di bidang pengawasan tercantum pula pada beberapa peraturan perundang-undangan lain, misalnya:

1. PP No.25 Tahun 2005 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, pada Pasal 3 ayat (5) – Kewenangan Propinsi di bidang tertentu – angka 17 (Bidang politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik; angka 18 (Bidang Pengembangan Otonomi Daerah); dan angka 19 (Bidang Perimbangan Keuangan).
2. PP No.39 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi. Pada

pasal tercantum kewenangan pemerintah yang dilimpahkan kepada Gubernur yang sebagian besar substansinya menyangkut bidang pengawasan, baik secara eksplisit maupun implisit.

3. PP No.52 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Tugas Pembantuan. Ketentuan bidang pengawasan tercantum pada pasal 14.

Paradigma pengawasan yang tercantum dalam semua peraturan perundang-undangan yang disebutkan di atas telah meninggalkan pendekatan financial auditing dan bergerak ke arah pendekatan kinerja. Pendekatan kinerja tidak sekedar mengukur input-proses-output, tetapi juga mengukur manfaat (outcome) dan dampak dari kegiatan. Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, pendekatan kinerja dilakukan untuk mengukur:

1. Seberapa besar urusan pemerintahan yang dapat dilaksanakan menurut azas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
2. Seberapa jauh urusan-urusan tersebut dapat mensejahterakan rakyat.
3. Optimalisasi penggunaan sumber daya (SDM, sumber daya alam, investasi).
4. Seberapa efisien proses pengelolaan sumber-sumber daya.
5. Seberapa efektif proses penggunaan sumberdaya menghasilkan keluaran dalam bentuk output dan outcome.
6. Seberapa besar sumber daya yang dapat dimanfaatkan.
7. Seberapa jauh dampak pemanfaatan hasil dan sebagainya.

Dalam perkembangannya berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 dan PP No.79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, aspek pembinaan diberi bobot yang lebih besar daripada aspek pengawasan. Salah satu norma yang digariskan dalam PP No.79 Tahun 2005 adalah pelaksanaan pengawasan dalam rangka pembinaan. Pada masa lalu bukan menjadi rahasia umum lagi bahwa penekanannya dominan pada aspek pengawasan. Secara kuantitatif persentase aspek pengawasan 70-80% sedangkan sisanya

adalah pembinaan (Moh. Ma'ruf, 2006).

Esensi desentralisasi yang bercirikan kebebasan berkreasi bagi daerah, akan efektif terlaksana apabila daerah dibina, khususnya dalam formulasi kebijakan. Hal ini sangat penting karena berbagai kebijakan yang dikeluarkan dalam rangka memperbesar kapasitas keuangan daerah, seringkali justru desinsentif bagi daerah. Dokumen peraturan perundang-undangan yang telah menggariskan adanya mekanisme koordinasi sebelum penetapan produk kebijakan di daerah terkait dengan pajak dan retribusi, seringkali dikalahkan dengan kepentingan instan untuk memperbesar Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini memerlukan sentuhan pembinaan seiring dengan tetap ditegakkannya pengawasan.

Selain itu dalam konteks NKRI, kita perlu mempunyai persepsi dan pandangan yang sama mengenai hakekat dan filosofi pembinaan dan pengawasan sebagaimana ditetapkan dalam PP No.79 Tahun 2005. Misalnya dalam hal penetapan pemberian sanksi dalam kasus-kasus sejenis pada beberapa daerah dikeluarkan sama. Sebaliknya sejalan dengan konteks ekonomi daerah, termasuk otonomi daerah khusus, reward boleh berbeda dengan prinsip untuk memotivasi aparatur dalam pembinaan pegawai sebagaimana diatur dalam PP No.79 Tahun 2005.

Untuk menyikapi perkembangan strategis nasional, sesuai dengan agenda utama Rencana Pembangunan Jangka Menengah, yang dirinci dalam 7 (tujuh) prioritas program nasional, harus segera dilakukan pembinaan dan pengawasan terpadu atas penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dalam kaitan itu agar dicegah dan dikendalikan berbagai kecenderungan yang memungkinkan berprosesnya ego unit kerja/ sektor dalam berbagai program dan kegiatan. Mensinergikan seluruh program yang terkait dengan tugas pembinaan dan pengawasan secara terintegrasi dalam satu arah kebijakan. Kebijakan pembinaan lebih dikedepankan, yaitu dengan persentase 70-80% dan selebihnya adalah pengawasan.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan dapat dikatakan bahwa pergeseran paradigma pengawasan ke pembinaan merupakan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah untuk mewujudkan good governance, meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Dalam Pasal 217 sampai 223 UU No.32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam rangka pembinaan oleh pemerintah, Menteri dan pimpinan LPND melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pembinaan dan pengawasan propinsi serta oleh Gubernur untuk pembinaan dan pengawasan kabupaten/kota.

Sehubungan dengan itu, dalam rangka pelaksanaan UU No.32 Tahun 2004 dan PP No.79 Tahun 2005, kini masih belum ada kebijakan berupa peraturan perundang-undangan, yang mengatur tata cara pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, penghargaan kepada pemerintah daerah, kepala daerah dan wakil kepala daerah, anggota DPRD, perangkat daerah, PNS, kepala desa, perangkat desa, dan anggota BPD, serta penjatihan sanksi apabila terdapat pelanggaran dan penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

III. PENYELENGGARAAN PEMBINAAN DAN PENGAWASAN DI PROPINSI KEPULAUAN BANGKA BELITUNG

3.1 Pemerintah Propinsi Kepulauan Bangka Belitung

3.1.1 Visi dan Misi Daerah

Propinsi Kepulauan Bangka Belitung sebagai salah satu dari 33 propinsi di Indonesia dibentuk berdasarkan UU No.27 Tahun

2000, dengan total luas wilayah yang terdiri dari daratan dan laut mencapai 81.725,14 km². Luas daratan 16.424 km² atau 20,10 persen dari total wilayah, dan luas laut kurang lebih 65.301 km² atau 79,9 persen dari luas wilayah.

Secara administratif terdiri dari 6 kabupaten dan 1 kota, yaitu: Kabupaten Bangka, Kabupaten Bangka Barat, Kabupaten Bangka Tengah, Kabupaten Bangka Selatan, Kabupaten Belitung, Kabupaten Belitung Timur dan Kota Pangkal Pinang. Jumlah penduduk propinsi yang tergolong masih muda ini pada tahun 2007 mencapai 1.022.834 jiwa dengan kepadatan penduduk rata-rata 62 jiwa/km².

Untuk dapat mewujudkan tujuan pemerintahan daerah sebagaimana ditegaskan dalam UU No.27 Tahun 2000 tentang Pembentukan Propinsi Kepulauan Bangka Belitung, propinsi ini secara terus menerus melakukan pembangunan di berbagai bidang guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan analisis kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman yang dihadapi ditetapkan visi pemerintahan Propinsi Bangka Belitung yaitu: "Terwujudnya Negeri Serumpun Sebalai yang Sejahtera, Melalui Pemerintahan yang Amanah dengan Meningkatkan Kualitas Masyarakat serta Memberdayakan Semua Potensi Daerah Secara Arif dan Berwawasan Lingkungan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Untuk mewujudkan visi tersebut maka dijabarkan misi dalam mencapai tujuan yang telah diharapkan oleh pemerintah Propinsi Kepulauan Bangka Belitung sebagai berikut:

- (1) Meningkatkan kualitas sumber daya manusia baik IPTEK maupun IMTAQ di semua lapisan masyarakat.
- (2) Menyediakan serta meningkatkan sarana dan prasarana untuk memacu percepatan pelaksanaan pembangunan.
- (3) Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik diikuti terselenggaranya pemerintahan yang bersih dan terbuka.
- (4) Mengoptimalkan pemanfaatan potensi sumber daya alam yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.
- (5) Meningkatkan iklim usaha yang kondusif

dan mengembangkan semangat wirausaha.

- (6) Menciptakan situasi kondusif melalui terselenggaranya reformasi politik yang sehat.
- (7) Mewujudkan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab sesuai amanah masyarakat.

Usaha-usaha untuk menyebarkan 7 misi ini, secara umum terus digerakkan untuk mampu mencapai program dan tujuan yang telah disepakati dan ditetapkan di dalam Renstra Daerah. Salah satu misi terpenting yaitu misi ketiga, bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik diikuti dengan terselenggaranya pemerintahan yang bersih dan terbuka. Penyelenggaraan pemerintah yang bersih dan terbuka dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip *good governance* sehingga mampu menjadi fasilitator, generator, motivator, inovator, dalam penyelenggaraan pemerintahan secara menyeluruh. Untuk itu strategi yang diterapkan adalah meningkatkan sinergitas, produktivitas, dan akuntabilitas manajemen pemerintahan daerah dengan fokus pada peningkatan kinerja pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten/kota sampai dengan pemerintah desa dan kelurahan.

Disadari bahwa pemerintah daerah dibentuk untuk kepentingan masyarakat. Keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan sangat ditentukan oleh sinergitas semua komponen masyarakat untuk secara bahu membahu mengambil bagian dalam proses pembangunan. Dalam hubungan ini pemerintah daerah dituntut berupaya untuk mendekatkan perilaku, sikap dan bahkan kebijakan-kebijakan pemerintah, agar semakin dekat dengan keinginan perbaikan tingkat hidup dan kesejahteraan. Sentuhan-sentuhan pembangunan, baik melalui program maupun kegiatan yang berorientasi pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat selalu diupayakan. Untuk itu diperlukan peningkatan pembinaan dan pengawasan terhadap semua pelaksanaan program pemerintahan dan pembangunan daerah.

3.1.2 Pembinaan dan Pengawasan

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sedikit menimbulkan permasalahan, sebagaimana yang tertulis dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) undang-undang tersebut menyatakan bahwa "Daerah-daerah (Propinsi, Kabupaten dan Kota) masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarkhi". Ketentuan pasal ini seringkali dipahami terpisah dengan Pasal 31 ayat (1) yang dengan tegas menyatakan bahwa "Kepala Daerah Propinsi disebut Gubernur, yang karena jabatannya adalah juga sebagai Wakil Pemerintah". Kurangnya pemahaman kaitan kedua pasal tersebut mengakibatkan sulitnya gubernur selaku wakil pemerintah di daerah melaksanakan Pembinaan (pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi) dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005.

Namun demikian, berkaitan dengan pembinaan dan pengawasan Pemerintah Propinsi Kepulauan Bangka Belitung terhadap seluruh kabupaten/kota yang ada, secara umum telah dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya, seperti dilaksanakannya Rapat Koordinasi Teknis, ditingkatkannya kompetensi aparatur Kabupaten/Kota melalui pendidikan dan pelatihan, maupun dalam rangka pelaksanaan supervisi ke daerah-daerah. Sedangkan dalam kaitan pengawasan yang menjadi kewenangan gubernur selaku wakil pemerintah, juga telah dilakukan pengawasan represif terhadap kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh daerah.

Dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi berbagai masalah yang timbul dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di Propinsi Kepulauan Bangka Belitung, telah pula dilakukan Rapat Musyawarah Pimpinan Daerah Bersama (Danrem, Kapolda dan Kejati) dengan mengikutsertakan Ketua Pengadilan Tinggi. Hal-hal yang serius dibahas menyangkut antisipasi permasalahan

yang terjadi menyangkut situasi dan kondisi di daerah seperti masalah Politik, Ekonomi, Sosial, Budaya, Keamanan dan Ketertiban.

Dalam rangka meningkatkan pembinaan dan pengawasan di Propinsi Kepulauan Bangka Belitung, berdasarkan PP No.79 Tahun 2005 dilakukan masing-masing departemen/LPND dan gubernur selaku wakil pemerintah. Hal ini berjalan seperti misalnya di bidang pembinaan yang dilakukan departemen teknis di daerah propinsi yang melibatkan dinas terkait dalam bentuk sosialisasi peraturan perundang-undangan, maupun teknik-teknik pengawasan dari Itjen departemen teknis. Jadwal pengawasan Itjen departemen teknis/deputi pengawasan LPND telah terpola dengan baik melalui Program Kerja Pengawasan Tahunan setiap tahun, yang dibahas dalam Rakowasdanas di pusat, sehingga kesan tumpang tindih pemeriksaan dapat diatasi (Kepala Bawasda Propinsi Kepulauan Bangka Belitung, 2007).

Dalam rangka pembinaan dan pengawasan, Pemerintah Propinsi Kepulauan Bangka Belitung telah mengeluarkan beberapa peraturan antara lain: (1) Keputusan Gubernur No.188.44/99/Bawasda/2007 tentang Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) Tahun 2007; (2) Instruksi Gubernur Kepulauan Bangka Belitung No.188.54/Bawasda/2005 tentang Percepatan Pelaksanaan Tindak Hasil Pemeriksaan BPK dan APIP.

Dalam menjalankan fungsi pembinaan, Pemerintah Propinsi Kepulauan Bangka Belitung, selalu aktif melaksanakan pembinaan dengan memberi pedoman dan standar pelaksanaan, terutama yang berkaitan dengan kebijakan baru. Hal itu antara lain dengan melakukan bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang mencakup: perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan dan evaluasi. Demikian juga dengan melaksanakan kegiatan diklat-diklat, seperti: diklat audit investigasi dan diklat audit keuangan daerah.

Dalam rangka pembinaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota, pemerintah Propinsi Kepulauan Bangka Belitung melakukan pengawasan antara lain:

(a) pengawasan berkala terhadap instansi-instansi yang telah disepakati bersama dalam Rakorwasda; (b) pemeriksaan dalam rangka berakhirnya masa jabatan kepala daerah; (c) pemeriksaan kasus-kasus yang dilimpahkan; dan (d) pemutakhiran data tindak lanjut hasil pemeriksaan.

Namun demikian Pemerintah Propinsi Kepulauan Bangka Belitung masih menghadapi masalah pengawasan bahwa belum semua Itjen departemen/LPND selalu berkoordinasi. Demikian juga dengan pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sering tidak berkoordinasi dengan Bawasda. Dalam hal kasus-kasus yang dilaporkan atau diadukan oleh pihak lain, sebelum diperiksa oleh Bawasda, pihak polisi atau jaksa sudah memeriksa yang disangka melakukan penyelewengan dan kemudian ternyata tidak terbukti, tapi pejabat yang dilaporkan secara moral telah dirugikan karena malu. Di samping itu pemeriksaan yang dilakukan meskipun setelah diperiksa terbukti tidak benar, tapi sudah mengganggu konsentrasi pikiran dan kerja aparat yang diperiksa dan unit kerjanya. Menghadapi hal tersebut, pengaduan dari masyarakat atau LSM, selalu diselidiki lebih dulu oleh Bawasda, baik itu pengaduan melalui SMS ataupun surat-surat, apabila hal itu ditujukan kepada Bawasda.

Berkaitan dengan itu perlu kiranya pengaturan sinergitas pengawasan antara aparat pengawasan intern pemerintah dengan pihak-pihak yang mempunyai kompetensi atau kewenangan melakukan pengawasan secara teknis fungsional. Seiring dengan itu perlunya ditingkatkan pembinaan aparat sesuai dengan tuntutan *good governance*, terutama di bidang *mind set* dan perilaku aparat dalam pelaksanaan tugas dan fungsi.

3.2 Kota Pangkal Pinang

3.2.1 Visi dan Misi

Kota Pangkal Pinang sebagai salah satu daerah otonom di Propinsi Kepulauan Bangka Belitung dibentuk berdasarkan Undang-Undang No.6 Tahun 1956, tentang

Pembentukan Daerah Otonom Kota Besar dalam lingkungan Propinsi Sumatera Selatan merupakan daerah otonom.

Kota Pangkal Pinang yang pada mulanya merupakan kota kecil, kemudian berganti menjadi Kotapraja yang dulunya meliputi gemente Pangkalpinang dan gemente Gobek dengan luas 31,7 km² berdasarkan Undang-Undang No.28 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II termasuk Kotapraja dalam lingkungan Daerah Tingkat I Sumatera Selatan. Selanjutnya melalui Peraturan Pemerintah No.12 Tahun 1984, wilayah Kota Pangkal Pinang diperluas menjadi 89,4 km².

Adapun visi Kota Pangkal Pinang yaitu: "Terwujudnya Pangkal Pinang Sebagai Kota Perdagangan Regional, Jasa dan Industri yang Berdaya Saing di Tahun 2014". Untuk mencapai visi tersebut maka ditetapkan misi Kota Pangkal Pinang yaitu: "Memacu perkembangan sektor-sektor perdagangan, jasa dan industri yang berbasis lokal dan menciptakan sumber daya yang berkeunggulan kompetitif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kota Pangkal Pinang".

Untuk mencapai visi dan misi Kota Pangkal Pinang sesuai dengan yang ditetapkan, koordinasi antar Pemerintah Kota Pangkal Pinang dengan instansi vertikal dilakukan melalui rapat-rapat koordinasi yang dilaksanakan secara berkala dan insidentil. Pada rapat tersebut instansi vertikal menyampaikan permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya, serta memberikan tanggapan terhadap permasalahan yang dihadapi pemerintah Kota Pangkal Pinang terkait dengan tugas dan fungsinya.

Koordinasi antar Pemerintah Kota Pangkal Pinang dengan Polresta, Kadin, Kejaksaan Negeri, Pengadilan Negeri dilakukan melalui Forum Muspida. Forum Muspida merupakan forum musyawarah yang dilaksanakan atas dasar gotong royong dengan sikap dan suasana kekeluargaan serta dengan menjaga dan meningkatkan saling pengertian di antara unsur Muspida. Rapat Muspida dilaksanakan minimal 3 bulan

sekali atau disesuaikan dengan kebutuhan. Materi koordinasi menyangkut permasalahan-permasalahan daerah yang bersifat strategis, yang perlu segera mendapatkan kebijakan bersama, yang melibatkan unsur pimpinan daerah. Yaitu menyelaraskan tugas-tugas pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan, antara lain meliputi bidang hukum, penanganan permasalahan ketentraman dan ketertiban dan lain-lain. Dengan demikian dapat diwujudkan sinergitas dalam pembinaan aparat untuk melaksanakan tugas dan fungsi masing-masing atau mengurangi ego sektoral, serta masing-masing unit kerja makin meningkatkan pengawasan internalnya.

3.2.2 Pembinaan dan Pengawasan

Sebagaimana ditegaskan dalam UU No.32 Tahun 2004 dan PP No.79 Tahun 2005, bahwa pemerintah daerah sesuai dengan konstitusi pada hakekatnya merupakan sub sistem dari pemerintahan nasional dan secara implisit pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan daerah merupakan bagian integral dari sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan gubernur selaku wakil pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Hal itu meliputi koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan, pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan, pendidikan, dan pelatihan bagi kepala daerah/wakil kepala daerah, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, perangkat daerah, pegawai negeri sipil daerah, kepala desa, anggota badan permusyawaratan desa dan masyarakat.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Pemerintah, Gubernur, dan Bupati/Walikota adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pemerintahan desa, berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan ini dilakukan oleh aparat pengawas intern pemerintah sesuai

dengan bidang kewenangannya masing-masing. Fungsi pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah bersifat pengawasan kebijakan dan bukan pengawasan teknis. Di samping pengawasan tersebut, pengawasan oleh masyarakat diperlukan dalam mewujudkan peran serta masyarakat, guna menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Berkaitan dengan hal itu keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan Kota Pangkal Pinang seperti yang dinyatakan dalam visi dan misinya, sangat dipengaruhi pembinaan dan pengawasan yang dilakukan. Apa yang dicapai sebagaimana telah diuraikan sebelumnya merupakan cerminan penyelenggaraan manajemen pemerintahan daerah yang tidak terlepas dari aspek pembinaan dan pengawasan.

Program atau upaya-upaya yang dilakukan dalam rangka meningkatkan pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Pangkal Pinang antara lain: (1) Dilaksanakannya koordinasi pengawasan antar Badan Pengawas Propinsi Kepulauan Bangka Belitung dan Badan Pengawasan Daerah Kota Pangkal Pinang; (2) Diadakannya gelar pengawasan melekat; (3) Digalakkannya sosialisasi pengawasan khusus; (4) Digalakkannya pengawasan reguler dan khusus; dan (5) Monitoring tindak lanjut hasil pemeriksaan.

Adanya program/kegiatan dari instansi pemerintah pusat/departemen teknis/LPND di Kota Pangkal Pinang sering tidak dikoordinasikan dengan Pemerintah Kota, seperti dari BPK. Namun demikian pihak Bawasda Kota Pangkal Pinang juga melakukan pengawasan atas dana-dana dekonsentrasi tertentu seperti Dana Alokasi Khusus (DAK) pada dinas pendidikan (wawancara dengan Bawasda Kota Pangkal Pinang, 2007).

Sedang bentuk pengawasan yang diselenggarakan oleh Propinsi Kepulauan Bangka Belitung dalam rangka pembinaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan kota adalah pengawasan reguler sesuai dengan kesepakatan rapat koordinasi pengawasan.

Berkaitan dengan itu setiap pengaduan terhadap penyelenggaraan pemerintahan kota selalu ditindaklanjuti untuk mengetahui kebenaran pengaduannya.

Di samping Bawasda Kota Pangkal Pinang, BPKP atau aparat pengawasan intern pemerintah, aparat penegak hukum di luar pengawasan secara fungsional, seperti kepolisian dan kejaksaan juga melakukan pengawasan secara insidental. Pengawasan tersebut biasanya berdasarkan pengaduan oleh pihak-pihak tertentu atau masyarakat melalui LSM. Sedang pengawasan yang dilakukan oleh pihak masyarakat melalui organisasi masyarakat terorganisir (masyarakat kepentingan) biasanya efektif dalam rangka meningkatkan otonomi daerah, tetapi pengawasan yang dilakukan oleh LSM sering mengganggu karena terlalu sarat dengan kepentingan subjektif para pengelola LSM tersebut, yang mengatas namakan masyarakat.

Efektif tidaknya pengawasan masyarakat di Kota Pangkal Pinang sangat tergantung tingkat kematangan, kedewasaan dan wawasan berpemerintahan serta intelektual masyarakat, yang tidak hanya tahu mengkritik atau menyalahkan tapi memberikan saran-saran yang objektif serta peran serta untuk mengatasi suatu masalah yang dihadapi (Bagian Pemerintahan Kota Pangkal Pinang, 2007).

Dengan banyaknya pengawasan dari pihak masyarakat yang terorganisir kelompok kepentingan, ormas, LSM, yang sering melakukan pengaduan kepada pihak penegak hukum seperti kepolisian dan kejaksaan, hanya berdasarkan dugaan atau karena tidak senang terhadap oknum pejabat pemerintah, perlu kiranya suatu peraturan hukum yang mengatur sinergitas pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan demikian adanya aturan hukum yang jelas antara aparat pengawasan sesuai dengan kewenangan masing-masing secara berjenjang. Sehingga aparat pemerintah yang sering menjadi korban karena pengaduan, tuduhan baik melalui surat kaleng dapat terlindungi. Sebab tidak sedikit pejabat

karena pengaduan surat kaleng misalnya diperiksa aparat kepolisian atau kejaksaan yang dipublikasikan atau disiarkan media massa, tapi setelah diperiksa ternyata tuduhan tersebut tidak terbukti. Namun secara moral pejabat yang diperiksa sudah dirugikan, dan ketenangan atau konsentrasi bekerja di instansinya menjadi terganggu.

IV. PENUTUP

Berdasarkan data dan informasi yang diperoleh mengenai pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Pangkal Pinang, dapat dikemukakan simpulan antara lain sebagai berikut:

- 4.1 Pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah di Propinsi Kepulauan Bangka Belitung telah dilaksanakan, sebagai fungsi manajemen ditempatkan dan dilaksanakan oleh setiap pejabat struktural dan fungsional, pada seluruh jenjang/strata menurut tugas, fungsi dan tanggung jawab masing-masing.
- 4.2 Secara fungsional Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) Propinsi Kepulauan Bangka Belitung secara reguler melakukan pengawasan atas jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menjadi tugas pokok fungsi masing-masing instansi pemerintahan Kabupaten/Kota, sesuai dengan jadwal pengawasan yang telah ditetapkan. Seiring dengan hal itu dilakukan pemeriksaan insidental apabila ada kasus atau adanya pengaduan.
- 4.3 Pengawasan yang dilaksanakan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah oleh tingkat propinsi dan Kota Pangkal Pinang telah dilakukan secara sinergitas melalui Rakorda pengawasan. Namun masih adanya aparat pengawasan yang melakukan pengawasan atau pemeriksaan dengan kurang berkoordinasi dengan aparat pengawasan daerah.
- 4.4 Pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat sesungguhnya sangat

dibutuhkan agar penyelenggaraan pemerintahan dapat dijalankan sesuai peraturan perundang-undangan, aspirasi/kebutuhan tuntutan masyarakat. Namun kenyataan yang dihadapi di Pemda Propinsi Kepulauan Bangka Belitung dan Kota Pangkal Pinang, pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, terutama oleh LSM pada umumnya bersifat sentimen, menghasut dan cenderung proaktif. Sehubungan dengan itu agar masyarakat memahami etika dan cara melakukan pengawasan yang benar atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, perlu disosialisasikan secara intensif PP. No.68 Tahun 1999 tentang Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Negara.

- 4.5 Dalam upaya memanfaatkan upaya pengawasan masyarakat diperlukan suatu kebijakan untuk mensinergikan antara seluruh jajaran pengawas dengan aparat kejaksaan, kepolisian dan KPK, yang untuk itu perlu diatur dengan peraturan perundang-undangan. Seiring dengan hal itu dengan kearifan kepala daerah melalui koordinasi dengan muspida menangani dan memanfaatkan pengawasan masyarakat tersebut.
- 4.6 Dalam rangka meningkatkan sinergitas dan efektifitas pembinaan dan pengawasan, perlu penegasan diversifikasi antara tugas-tugas pengawasan yang ada, misalnya oleh aspek-aspek apa yang diawasi dan batasan-batasannya seperti oleh: BPK, BPKP, Irjen, Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen. Dengan demikian dapat dihindarkan satu aspek diperiksa berulang-ulang oleh aparat-aparat pengawasan.
- 4.7 Sesuai dengan tuntutan good governance sudah seharusnya aspek pembinaan lebih didahulukan atau ditingkatkan terus menerus dengan reformasi birokrasi, daripada pengawasan represif. Sehingga porsi pengawasan semakin kecil dan pada gilirannya mengurangi cost pengawasan dan lebih meningkatkan kinerja.

Demikian antara lain beberapa

simpulan yang diperoleh dari hasil pengumpulan data dan informasi, mengenai pelaksanaan pembinaan dan pengawasan dalam rangka meningkatkan sinergitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan di Propinsi Kepulauan Bangka Belitung.

DAFTAR PUSTAKA

- Ateng Syafrudin, SH, DR, Prof., *Pemahaman Tentang Dekonsentrasi*, Bandung, PT. Refika Aditama, 2006.
- Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 2006.
- Bagir Manan, SH, M.CL, DR, Prof., *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2005.
- J. Kaloh, DR, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal Dan Tantangan Global*, Jakarta, PT. Rineka Cipta, 2007.
- I Madé Suwandi, dkk, *Reformasi Pemerintahan Daerah*, Surakarta, Pustaka Cakra Surakarta, 2004.
- Sadu Wasistiono, MS, DR, Prof., dkk, *Memahami Asas Tugas Pembantuan*, Bandung, CV. Fokusmedia, 2006.
- I Nyoman Sumaryadi, M.Si, DR, Prof., *Otonomi daerah Khusus dan Birokrasi Pemerintahan*.
- Widodo, Joko, *Good Governance, Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi*, Insan Cendekia, Surabaya, 2001.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

BIODATA PENULIS

Drs. Eliakim Tambun, MM; tamat akademi Pers Medan tahun 1970, tamat dari STIA-LAN RI (S1) Jakarta tahun 1983, tamat S2 dari Institut Mitra Manajemen Indonesia Jakarta, tahun 2002. Tahun 1970-1974 wartawan harian Sinar Harapan di Medan, tahun 1984-1999 bekerja di Biro Humas Depdagri, Kasubbid Desentralisasi Ditjen PUMDA Depdagri tahun 2001. Kini Peneliti Utama Bidang Politik dan Pemerintahan Badan Litbang Depdagri. Pemimpin redaksi Jurnal Otonomi Daerah, Jurnal Berdaya dan Media Litbang Depdagri. Ketua Lembaga Studi Pemerintahan Indonesia (LASPIN) sejak tahun 2001 sampai sekarang.

