

PENGAWASAN DINAS KESEHATAN KOTA PASURUAN TERHADAP
PENGUNAAN KENDARAAN DINAS SEBAGAI SARANA UNTUK
MENINGKATKAN KINERJA PEGAWAI BERDASARKAN PERATURAN
MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 17 TAHUN 2007 TENTANG PEDOMAN
TEKNIS PENGELOLAAN BARANG MILIK DAERAH

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat
Memperoleh Gelar Kesarjanaan
Dalam Ilmu Hukum

Oleh :

PUNGKY JATU PRATAMA

NIM. 0510113179



DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM

MALANG

2009

ABSTRAKSI

PUNGKY JATU PRATAMA, Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya Malang, September 2009, *Pengawasan Dinas Kesehatan Kota Pasuruan Terhadap Penggunaan Kendaraan Dinas Sebagai Sarana Untuk Meningkatkan Kinerja Pegawai Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah*, Agus Yulianto., SH., MH; Lutfi Effendi., SH., M.Hum.

Dalam penulisan skripsi ini peneliti meyakini bahwa kesehatan merupakan aspek penting dalam kehidupan, karena itu pelayanan kesehatan dalam tiap daerah pun berperan penting untuk kemajuan tingkat hidup masyarakat yang lebih baik. Seperti halnya Dinas Kesehatan Kota Pasuruan sebagai instansi pemerintahan yang bergerak dalam bidang pembangunan kesehatan masyarakat kota Pasuruan. Untuk menjalankan tugas dan fungsinya dengan optimal, tentu para pegawai Dinas Kesehatan memerlukan fasilitas negara berupa kendaraan dinas agar lebih mudah menjangkau sasaran dan melaksanakan program kerjanya. Namun, sayangnya fasilitas berupa kendaraan yang pada awalnya ditujukan untuk maksud positif tersebut, dalam penerapannya banyak disalahgunakan. Kendaraan dinas tidak dengan maksimal digunakan untuk kepentingan kedinasan, tetapi berbalik digunakan untuk kepentingan pribadi. Berangkat dari fenomena tersebut, maka penelitian ini dilakukan, dengan mengangkat permasalahan yang diteliti yaitu mengenai pengawasan Dinas Kesehatan terkait penyalahgunaan kendaraan dinas di lingkup pegawainya dan kendala yang dihadapi terkait pengawasan tersebut.

Tujuan dari penelitian ini tentunya untuk mengetahui, memahami, dan menganalisa pengawasan serta kendala dalam pengawasan di Dinas Kesehatan terkait penyalahgunaan kendaraan dinas di lingkup pegawainya. Sedangkan metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan pendekatan *sosio-yuridis*. Dimana peneliti berusaha menggambarkan atau menguraikan mengenai pengawasan di Dinas Kesehatan terkait penyalahgunaan kendaraan dinas di lingkup pegawainya beserta kendala yang dihadapi terkait pengawasan. Adapun landasan hukum yang digunakan berkaitan dengan penelitian ini adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Berdasarkan hasil dari penelitian ini, penulis dapat mengungkap penyimpangan yang ada di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan terkait penyalahgunaan kendaraan dinas, dan mendeskripsikan mengenai pengawasan yang dilakukan serta kendala yang dihadapi dalam pengawasan kendaraan dinas tersebut. Dengan begitu, fakta yang ada dapat diketahui sehingga, penelitian ini akan mampu memberikan kontribusi dalam menghadapi kekurangan dan kendala yang ada pada pengawasan kendaraan dinas di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Seiring berjalannya waktu di era globalisasi yang semakin maju, maka untuk mendapatkan hasil yang lebih berkualitas harus diperoleh dengan cara yang dinamis atau dengan kata lain tidak berpedoman pada cara lama yang tidak berkembang, melainkan berubah secara kritis dan kreatif sesuai tuntutan perubahan zaman. Dimana hal tersebut telah dipahami oleh sebagian banyak instansi yang mengejar kemajuan untuk suatu hasil lebih maksimal. Tak terkecuali pada instansi pemerintahan, baik itu pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah.

Di era globalisasi ini, pemerintah juga sudah mengubah tumpuan misinya yang menggunakan sistem pengaturan menjadi bergeser kepada pelayanan prima untuk masyarakat. Ini berarti bahwa, pemerintahan tidak lagi hanya mengatur dan menciptakan prosedur-prosedur dan menghasilkan peraturan-peraturan semata, akan tetapi lebih pada pemberian pelayanan yang baik kepada masyarakat. Pelayanan yang memiliki sifat publik tersebut memiliki arti, bahwa segala bentuk kegiatan pelayanan dalam bentuk barang atau jasa dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat.¹ Bila dikaitkan dengan fungsi pemerintahan, maka pelayanan tersebut memiliki tujuan yang jelas dan nyata untuk menyejahterakan kehidupan masyarakat.

¹ Pasolong, Harbani. *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung, 2008, hlm. 128.

Dengan begitu, aspek pelayanan merupakan bagian integral dalam strategi pengembangan tugas dan fungsi pemerintahan yang dapat menjadi parameter dari keberhasilan birokrasi dalam pemuasan kebutuhan publik. Mengingat bahwa konsep pelayanan terhadap masyarakat merupakan satu konsep dinamis yang sudah mendapat perhatian dan kajian tersendiri sebagai satu proses untuk melakukan langkah perbaikan kualitas pelayanan secara berkelanjutan. Dimana pelayanan yang berkualitas merupakan harapan yang didambakan masyarakat karena masyarakat menganggap bahwa hal itu adalah hak yang harus diperolehnya.

Kini, pemerintah sudah memberi perhatian yang serius dalam peningkatan pelayanannya. Hal ini dapat dilihat dari adanya prinsip-prinsip yang diterapkan dalam melakukan pelayanan publik, antara lain :

1. Kesederhanaan.
2. Kejelasan
3. Kepastian Waktu
4. Akurasi
5. Keamanan
6. Tanggung jawab
7. Kelengkapan Sarana dan Prasarana
8. Kemudahan Akses
9. Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan
10. Kenyamanan.²

Tentunya pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat secara prima juga harus diimbangi dengan adanya pengembangan sumber daya manusia dari

² Syamsuri, 2009, Uraian Tak Lengkap Tentang Pelayanan Publik, <http://syamsuri12.wordpress.com>, (26 April 2009)

aparatur pemerintah itu sendiri. Sebab, tidak hanya dituntut keahlian dan ketrampilan secara teknis dan penguasaan terhadap peraturan perundangan yang mendasarinya, akan tetapi yang lebih penting lagi diperlukan sikap mental dan perilaku yang baik, ramah dalam melayani, jujur, cekatan dan bertanggung jawab.

Diperlukannya kualitas sumber daya manusia pegawai pemerintahan tersebut dikarenakan sifat masyarakat yang dilayani tidak peduli terhadap apa yang menjadi kendala dan hambatan dalam bekerja, tidak peduli terhadap permasalahan-permasalahan pribadi, akan tetapi hanya peduli pada apa yang menjadi kebutuhannya untuk dapat dilayani secara baik, mudah, cepat dan murah. Oleh sebab itu, diperlukannya sumber daya manusia aparatur pemerintah yang berkualitas, untuk melakukan pelayanan yang memang benar-benar digunakan untuk kesejahteraan masyarakat agar pelayanan tersebut berhasil dan memuaskan.

Oleh karena itu, pemerintah melakukan banyak program tentang pengelolaan sumber daya manusia aparatur pemerintahan yang bertujuan untuk meningkatkan sistem pengelolaan dan kapasitas sumber daya manusia aparatur sesuai dengan kebutuhan dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang menjadi kewajibannya. Kegiatan pokok yang dilaksanakan yaitu dengan menata kembali sumber daya manusia aparatur sesuai dengan kebutuhan akan jumlah dan kompetensi, meningkatkan kompetensi sumber daya manusia aparatur dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya, menyiapkan dan menyempurnakan berbagai peraturan, prosedur dan kebijakan manajemen kepegawaian dan mengembangkan profesionalisme pegawai negeri melalui penyempurnaan aturan etika dan mekanisme penegakan hukum dan disiplin.³

³ Symbolon, Pormadi, 2008, Upaya Meningkatkan Kinerja CPNS, <http://pormadi.wordpress.com>, (26 April2009)

Tentunya peningkatan kinerja terhadap aparatur pemerintah tersebut tidak cukup hanya sebatas itu, sebab layaknya pegawai lainnya bahwa Pegawai Negeri Sipil pun membutuhkan suatu dukungan atau motivasi lain. Dalam hal ini adalah adanya kesempatan menikmati fasilitas-fasilitas negara seperti halnya, kendaraan dinas (mobil, sepeda motor), rumah dinas, dan sebagainya. Dimana dengan pemberian fasilitas dinas tersebut berguna meningkatkan kinerja aparatur selain menggunakan program tentang pengelolaan sumber daya manusia Pegawai Negeri Sipil, pemberian fasilitas tersebut tidak lain tujuannya digunakan untuk mempermudah pelaksanaan tugas-tugas yang dibebankan kepada aparatur pemerintahan. Meskipun banyak fenomena distribusi fasilitas ini sering tidak terkelola secara baik, tetapi adanya janji akan fasilitas ini juga menjadi daya tarik untuk meningkatkan kualitas kinerja Pegawai Negeri Sipil khususnya dalam hal pelayanan terhadap masyarakat.

Pemberian fasilitas dinas ini adalah hal yang positif bila diterapkan dengan baik, akan tetapi juga mampu menjadi potensi konflik jika tidak terkelola dengan baik. Pemberian fasilitas dinas tersebut dapat menjadi motivasi internal apabila seorang aparatur berusaha untuk menikmati fasilitas tersebut dengan menghasilkan kontribusi kinerja yang lebih besar terhadap instansinya. Namun, dapat menjadi potensi konflik apabila tidak adanya kejelasan dan konsistensi aturan dalam pemanfaatan fasilitas-fasilitas tersebut. Dengan adanya potensi konflik tersebut maka menjadi daya tarik tersendiri dalam lingkup Hukum Administrasi Negara untuk menjelaskan dan menganalisa sejauh mana ketentuan tentang penggunaan fasilitas negara yang sesuai dengan peraturan yang berlaku.⁴

⁴ Hasan, Wahid, 2007, Kendaraan Dinas dan Kontrol Sosial, <http://wahidhasan.net> (3 Mei 2009)

Terkait dengan penelitian ini, gambaran yang diambil adalah dari lingkup Dinas Kesehatan di Kota Pasuruan. Mengingat bahwa Dinas Kesehatan tersebut mempunyai fungsi dalam pembinaan, koordinasi, pengendalian, dan fasilitasi pelaksanaan kegiatan bidang pelayanan kesehatan, pengendalian penyakit dan penyehatan lingkungan, kesehatan keluarga, dan pengembangan sumber daya kesehatan, maka dalam pelaksanaannya para pegawai di Dinas ini membutuhkan kendaraan sebagai sarana dalam mempermudah pelaksanaan tugasnya. Sehingga adanya pemberian kendaraan dinas kepada pegawai tersebut sangat dibutuhkan guna mengoptimalkan pelaksanaan fungsi Dinas Kesehatan yang telah menjadi program kerja Dinas Kesehatan Kota Pasuruan.

Spesifikasi yang diambil dalam penelitian ini adalah dalam hal penggunaan kendaraan dinas baik itu berupa kendaraan roda 4 yang terdiri dari kendaraan operasional dinas dan kendaraan perorangan dinas, untuk kendaraan operasional dinas itu berupa mobil ambulans dan untuk kendaraan perorangan dinas berupa mobil dinas. Sedangkan kendaraan roda 2 dalam bentuk sepeda motor yang digunakan untuk operasional fungsi Dinas Kesehatan dan diberikan kepada beberapa pegawai Dinas Kesehatan. Kendaraan dinas dalam hal ini merupakan alat transportasi yang dikelola oleh Dinas Kesehatan Kota Pasuruan untuk digunakan pejabat dinas yang diberikan kewenangan dalam penggunaan barang milik daerah tersebut. Peningkatan sarana dan prasarana dengan berupa pemberian kendaraan dinas tersebut bertujuan untuk mendukung pelaksanaan tugas pegawai negeri sipil Dinas Kesehatan Kota Pasuruan secara lebih efektif dan efisien serta terpadu dalam bidang kesehatan kepada masyarakat di daerah Kota Pasuruan.

Pemberian fasilitas negara dengan berupa kendaraan dinas tersebut tentunya memberikan nilai yang positif terhadap kinerja Pegawai Dinas Kesehatan Kota Pasuruan atau dengan kata lain sebagai pendukung untuk lebih memberikan kontrol dan pelaksanaan koordinasi dalam pelayanan kesehatan kepada masyarakat. Namun, dengan adanya berbagai peraturan yang menjelaskan tata cara penggunaan kendaraan dinas tersebut justru menggambarkan implementasinya tidak sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

Banyaknya penggunaan kendaraan dinas yang tidak dengan semestinya, mendorong lebih menarik diteliti lebih dalam, terkait dengan hal apa yang mendasari penggunaan kendaraan dinas tersebut tidak sesuai lagi penggunaannya. Kendaraan dinas yang semestinya hanya digunakan untuk memfasilitasi Pegawai Negeri Sipil yang ada di dinas kesehatan Kota Pasuruan untuk menjalankan fungsinya dan melaksanakan program di bidang kesehatan, kerap kali terlihat digunakan untuk kepentingan pribadi. Misalnya, penggunaan kendaraan dinas di luar jam kerja, seperti dipakai untuk mudik, berlibur, dan beberapa kegiatan pribadi lainnya. Oleh karena itu, penelitian ini penting dilakukan untuk mengetahui kebenaran terhadap penggunaan kendaraan dinas tersebut dan bentuk pengawasannya di lingkup Dinas Kesehatan.⁵

Penyalahgunaan kendaraan dinas yang dipergunakan untuk kepentingan pribadi di luar jam kerja tersebut, tentu tidak dapat senantiasa lepas dari pengawasan yang dilakukan baik dari instansi yang terkait ataupun dari peraturan-peraturan yang mengatur tentang penggunaan kendaraan dinas. Dengan adanya penyalahgunaan kendaraan dinas tersebut, maka menunjukkan kontrol terhadap

⁵ Hidayat Muhammad, 2008, Kendaraan Dinas Harus Sesuai Dengan Kebutuhan, <http://smansa.lubuklinggau.net>, (6 Mei 2009)

penggunaan kendaraan dinas baik dari instansi maupun peraturan perundang-undangan kurang jelas dan tegas dalam hal implementasinya.

Tentunya dalam pemberian kendaraan dinas tersebut tidak akan lepas dari peraturan yang mengatur tentang penggunaan kendaraan dinas tersebut. Kepala Daerah Kota Pasuruan tidak merancang ketentuan khusus dalam hal pengaturan tentang kendaraan dinas di lingkup Kota Pasuruan, melainkan dengan menggunakan ketentuan umum yang telah ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tersebut mengatur tentang kewenangan pengelolaan barang milik daerah dan mengatur tentang berbagai macam teknis baik dari tahap perencanaan, pengadaan, penggunaan, pengawasan, sampai dalam tahap sanksi.⁶ Sifat peraturan yang umum tersebut tidak dapat menjangkau hal yang lebih khusus mengenai kendaraan dinas. Oleh sebab itu, Dinas Kesehatan Kota Pasuruan sebagai objek penelitian mengatur secara khusus tentang kendaraan dinas, yang terdapat dalam lembaran Berita Acara mengenai penyerahan kendaraan dinas, yang mana dalam Berita Acara tersebut memuat pihak-pihak yang menerima maupun pihak yang menyerahkan kendaraan dinas tersebut. Dalam lembaran Berita Acara tersebut juga mencantumkan jenis kendaraan dinas yang diserahkan dan mencantumkan kewajiban-kewajiban dari pihak penerima atas kendaraan dinas tersebut. Tentunya lembaran Berita Acara tentang penyerahan kendaraan dinas tersebut menjadi salah satu proteksi terhadap pengguna yaitu Pegawai Negeri Sipil yang ada di dalam instansi Dinas Kesehatan

⁶ *Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah*, CV. Citra Utama, Jakarta, 2007, hlm. 48

Kota Pasuruan, untuk menggunakan fasilitas negara tersebut dengan sebaik-baiknya. Tetapi meskipun dengan adanya ketentuan khusus yang dibuat oleh Dinas Kesehatan Kota Pasuruan, tidak menutup kemungkinan adanya penyalahgunaan kendaraan dinas dalam lingkup Dinas Kesehatan Kota Pasuruan.

Dari uraian data yang telah dijelaskan, maka penulis mengambil judul penelitian, Pengawasan Dinas Kesehatan Kota Pasuruan Terhadap Penggunaan Kendaraan Dinas Sebagai Sarana Untuk Meningkatkan Kinerja Pegawai Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Pengawasan Dinas Kesehatan Kota Pasuruan terkait penyalahgunaan kendaraan dinas pada lingkup pegawainya
2. Apa kendala yang dihadapi oleh Dinas Kesehatan dalam melakukan pengawasan terhadap penggunaan kendaraan dinas di lingkup pegawainya

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui, memahami dan menganalisa Pengawasan Dinas Kesehatan Kota Pasuruan terkait penyalahgunaan kendaraan dinas pada lingkup pegawainya
2. Untuk mengetahui dan menganalisa kendala yang dihadapi oleh Dinas Kesehatan Kota Pasuruan dalam melakukan pengawasan terhadap penggunaan kendaraan dinas di lingkup pegawainya.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini mampu menjadi referensi dan kontribusi bagi mahasiswa/mahasiswi Fakultas Hukum untuk menambah wawasan terkait konsep dan kegiatan administrasi negara, khususnya mengenai Pengawasan Dinas Kesehatan Kota Pasuruan terhadap penggunaan kendaraan dinas sebagai sarana untuk meningkatkan kinerja pegawai dalam bidang kesehatan.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Dinas Kesehatan Kota Pasuruan

Penelitian ini mampu menjadi masukan, khususnya Dinas Kesehatan Kota Pasuruan agar lebih meningkatkan pengawasan terhadap penggunaan kendaraan dinas sesuai dengan peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan yang telah diberlakukan.

b. Bagi Mahasiswa Fakultas Hukum

Penelitian ini mampu memperluas wawasan dan pandangan sehingga mampu menerapkan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penggunaan kendaraan dinas yang semestinya.

c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan pengetahuan kepada masyarakat agar dalam setiap tindakan yang hendak dilakukan, khususnya berhubungan dengan kegiatan pemerintahan dapat sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang telah berlaku.

E. Sistematika Penulisan

Sebelum dilanjutkan dalam pembahasan yang lebih luas mengenai masalah yang akan diteliti, maka perlu diuraikan terlebih dahulu isi penelitian secara ringkas agar diketahui garis besar isi dan pemikiran yang terkandung di dalamnya. Secara garis besar skripsi ini nantinya akan terbagi menjadi 5 bab yang terdiri dari

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan diungkapkan latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian yang menjawab permasalahan yang ada, kontribusi penelitian baik secara praktis maupun secara teoritis, dan kerangka penelitian yang meliputi semua bab yang ada beserta sub-sub babnya.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Menjelaskan berbagai landasan teori yang digunakan sebagai dasar dari penelitian yang akan dilakukan yang dijelaskan mengenai Pengelolaan Barang Milik Daerah, konsep pengawasan, dan konsep kinerja.

BAB III : METODE PENELITIAN

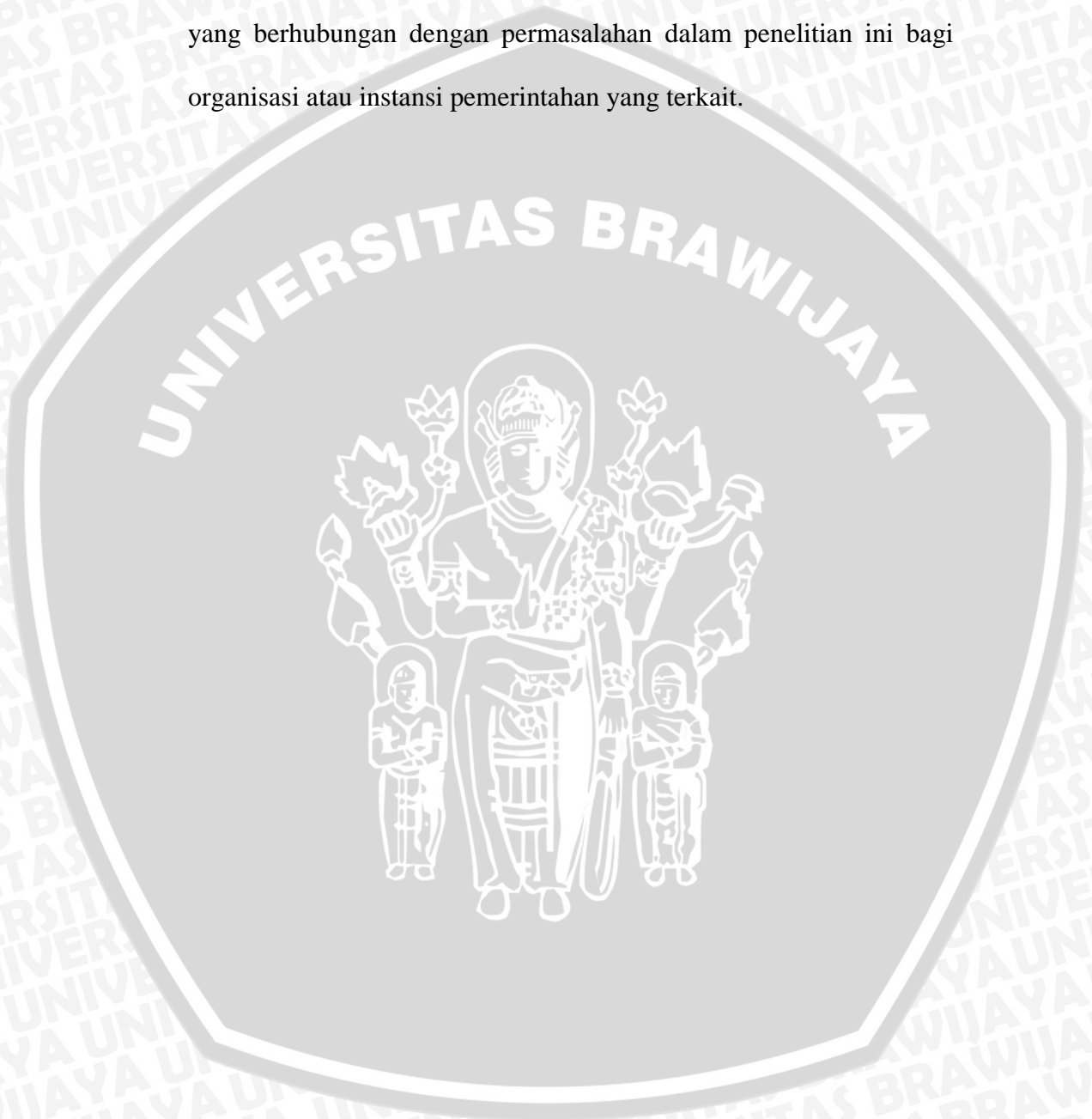
Pada bab ini menguraikan tentang metode pendekatan, lokasi penelitian, jenis data, sumber data, teknik pengumpulan data, serta teknik analisa penelitian.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan tentang hasil penelitian dan pembahasan yaitu menjelaskan tentang gambaran umum lokasi penelitian, keadaan sosial yang berhubungan dengan penggunaan kendaraan dinas.

BAB V : PENUTUP

Menguraikan tentang kesimpulan yang diperoleh dari hasil pembahasan bab sebelumnya dan dikemukakan pula saran-saran yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian ini bagi organisasi atau instansi pemerintahan yang terkait.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Pengelolaan Barang Milik Daerah

1. Pengertian Barang Milik Daerah

Barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau perolehan lainnya yang sah.⁷ Pengelola Barang Milik Daerah adalah pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab melakukan koordinasi pengelolaan barang milik daerah.⁸

Barang milik daerah sebagai salah satu unsur penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat harus dikelola dengan baik dan benar, yang pada gilirannya dapat mewujudkan pengelolaan barang milik daerah dengan memperhatikan asas-asas berikut :

a. asas fungsional

yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah dibidang pengelolaan barang milik daerah yang dilaksanakan kuasa pengguna barang, pengguna barang, pengelola barang, dan kepala daerah sesuai fungsi, wewenang dan tanggung jawab masing-masing.

b. asas kepastian hukum

yaitu pengelolaan barang milik daerah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan.

⁷ Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, BAB I, pasal 1 ayat 3.

⁸ Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, BAB I, pasal 1 ayat 4

c. asas transparansi

yaitu penyelenggaraan pengelolaan barang milik daerah harus transparan terhadap hak masyarakat dalam memperoleh informasi yang benar.

d. asas efisiensi

yaitu pengelolaan barang milik daerah diarahkan agar barang milik daerah digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal.

e. asas akuntabilitas

yaitu setiap kegiatan pengelolaan barang milik daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat.

f. asas kepastian nilai

yaitu pengelolaan barang milik daerah harus didukung oleh adanya ketepatan jumlah dan nilai dana dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dan pemindahtanganan barang milik daerah serta penyusunan neraca pemerintahan daerah.⁹

2. Macam-Macam Barang Milik Daerah

Barang milik daerah terdiri dari :

- 1) Barang yang dimiliki oleh Pemerintahan Daerah yang penggunaannya / pemakainnya berada pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) / Instansi / Lembaga Pemerintah Daerah lainnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁹ Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah*, CV. Citra Utama, Jakarta, 2007, hlm. 45

- 2) Barang yang dimiliki oleh Perusahaan Daerah atau Badan Usaha Milik Daerah lainnya yang status barangnya dipisahkan.¹⁰

3. Siklus Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Siklus pengelolaan barang milik daerah merupakan rangkaian kegiatan dan/atau tindakan yang meliputi :

- 1) perencanaan kebutuhan dan penganggaran
mengatur mengenai rencana kebutuhan barang, rencana pemeliharaan barang, standarisasi sarana dan prasarana kerja Pemerintahan Daerah dan standarisasi harga.
- 2) pengadaan
mengatur mengenai pelaksanaan pengadaan barang / jasa yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan penerimaan barang yang berasal dari sumbangan dan/atau kewajiban dari pihak ketiga.
- 3) penerimaan, penyimpanan dan penyaluran
mengatur mengenai penerimaan, penyimpanan dan penyaluran, tugas dan tanggung jawab penyimpanan barang serta administrasi penyimpanan barang.
- 4) penggunaan
mengatur mengenai status penggunaan barang milik daerah baik untuk penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah

¹⁰ Ibid, hlm. 47.

(SKPD) maupun di operasikan oleh pihak lain dalam rangka menjalankan pelayanan umum sesuai tugas pokok dan fungsi.

5) penatausahaan

mengatur mengenai kewajiban dan tanggung jawab Pengelola dan Kepala SKPD sebagai pengguna dalam pelaksanaan pendaftaran, pencatatan, pembukuan, inventarisasi dengan cara sensus barang daerah, cara pembuatan Buku Inventaris dan Buku Induk Inventaris, dan pembuatan Kartu Inventaris Ruangan dan Kartu Inventaris Barang serta sistem pelaporan.

6) pemanfaatan

mengatur mengenai pemanfaatan barang daerah melalui pinjam pakai, penyewaan, kerjasama pemanfaatan, bangun guna serah dan bangun serah guna.

7) pengamanan dan pemeliharaan

mengatur mengenai pengamanan dan pemeliharaan barang milik daerah meliputi pengamanan administrasi, fisik, dan hukum serta tertib administrasi pemeliharaan barang.

8) penilaian

mengatur mengenai penilaian barang milik daerah baik dilakukan oleh Tim maupun oleh lembaga independent bersertifikat dibidang penilaian aset.

9) penghapusan

mengatur mengenai penghapusan dari daftar barang pengguna dan kuasa pengguna barang serta dari daftar barang milik daerah.

10) pemindahtanganan

mengatur mengenai pemindahtanganan sebagai tindak lanjut penghapusan meliputi, penjualan, tukar menukar, hibah, dan penyertaan modal.

11) pembinaan, pengawasan dan pengendalian

mengatur mengenai pembinaan, pengendalian, dan pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan barang milik daerah.

12) pembiayaan

mengatur mengenai biaya pelaksanaan pengelolaan barang milik daerah dan tunjangan / insentif untuk penyimpan / pengurus barang.

13) tuntutan ganti rugi.

Mengatur mengenai penyelesaian kerugian daerah melalui Majelis Pertimbangan Tuntutab Ganti Rugi.¹¹

4. Pejabat Pengelola Barang Milik Daerah

Pejabat Pengelola Barang Milik Daerah :

1) Umum

Pengelolaan barang milik daerah dilaksanakan secara terpisah dari pengelolaan barang milik Negara.

2) Tugas dan Fungsi Kepala Daerah :

- a. Menetapkan kebijakan pengelolaan barang milik daerah;
- b. Menetapkan penggunaan, pemanfaatan atau pemindahtanganan tanah dan bangunan;
- c. Menetapkan kebijakan, pengamanan barang milik daerah;
- d. Mengajukan usul pemindahtanganan barang milik daerah yang memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

¹¹ Ibid, hlm. 48.

- e. Menyetujui atau menolak usul pemindahtanganan, penghapusan barang milik daerah sesuai batas kewenangan;
- f. Menyetujui atau menolak usul pemanfaatan barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan; dan
- g. Menyetujui dan menetapkan penjualan barang milik daerah yang tidak melalui kantor lelang negara sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kepala Daerah sebagai pemegang kekuasaan barang daerah berwenang dan bertanggung jawab atas pembinaan dan pelaksanaan pengelolaan serta tertib administrasi barang milik daerah.

3) Tugas dan Fungsi Sekretariat Daerah Selaku Pengelola Barang

- a. Menetapkan pejabat yang mengurus dan menyimpan barang milik daerah;
- b. Meneliti dan menyetujui rencana kebutuhan barang milik daerah;
- c. Meneliti dan menyetujui rencana kebutuhan pemeliharaan perawatan barang milik daerah;
- d. Mengatur pelaksanaan pemanfaatan, penghapusan dan pemindahtanganan barang milik daerah yang telah disetujui oleh Kepala Daerah atau DPRD;
- e. Melakukan koordinasi dalam pelaksanaan inventarisasi barang milik daerah;
- f. Melakukan pengawasan dan pengendalian atas pengelolaan barang milik daerah.

4) Tugas dan Tanggung jawab Kepala SKPD

- a. Mengajukan rencana kebutuhan dan pemeliharaan barang milik daerah bagi satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya kepada pengelola barang;
- b. Mengajukan permohonan penetapan status untuk penggunaan dan/atau penguasaan barang milik daerah yang diperoleh dari beban APBD dan/atau perolehan lainnya yang sah kepada Kepala Daerah melalui pengelolaan barang;
- c. Melakukan pencatatan dan inventarisasi barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya;
- d. Menggunakan barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
- e. Mengamankan dan memelihara barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya;
- f. Mengajukan usul pemindahtanganan barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan dan selain tanah dan/atau bangunan yang tidak memerlukan persetujuan DPRD;
- g. Menyerahkan tanah dan/atau bangunan dan selain tanah dan/atau bangunan yang tidak dimanfaatkan untuk penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi SKPD yang dipimpinnya kepada Kepala Daerah melalui pengelola barang;
- h. Melakukan pengawasan dan pengendalian atas penggunaan barang milik daerah yang ada dalam penguasaannya; dan

- i. Menyusun dan menyampaikan Laporan Barang Pengguna Semesteran (LBPS) dan Laporan Barang Pengguna Tahunan (LBPT) serta laporan Inventarisasi 5 (lima) tahunan (sensus) yang berada dalam penguasaannya kepada pengelola barang.
- 5) Tugas Penyimpanan Barang
- a. Menerima, menyimpan, dan menyalurkan barang milik daerah;
 - b. Meneliti dan menghimpun dokumen pengadaan barang yang diterima;
 - c. Meneliti jumlah dan kualitas barang yang diterima sesuai dengan dokumen pengadaan;
 - d. Mencatat barang milik daerah yang diterima kedalam buku/kartu barang;
 - e. Mengamankan barang milik daerah yang ada dalam persediaan; dan
 - f. Membuat laporan penerimaan, penyaluran, dan stock/persediaan barang milik daerah kepada Kepala SKPD.
- 6) Tugas Pengurus Barang :
- a. Mencatat seluruh barang milik daerah yang berada di masing-masing SKPD yang berasal dari APBD maupun perolehan lain yang sah se dalam Kartu Inventaris Barang (KIB), Kartu Inventaris Ruang (KIR), Buku Inventaris (BI) dan Buku Induk Inventaris (BII), sesuai kodefikasi dan penggolongan barang milik daerah;
 - b. Melakukan pencatatan barang milik daerah yang dipelihara/diperbaiki ke dalam kartu pemeliharaan;
 - c. Menyiapkan Laporan Barang Pengguna Semesteran (LBPS) dan Laporan Barang Pengguna Tahunan (LBPT) serta Laporan

Inventarisasi 5 (lima) tahunan yang berada di SKPD kepada pengelola;
dan

- d. Menyiapkan usulan penghapusan barang milik daerah yang rusak atau tidak dipergunakan lagi.¹²

B. Konsep Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Kata pengawasan berasal dari kata "awas", berarti antara lain "penjagaan". Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya dari pada pengawasan. Akan tetapi di kalangan ahli atau sarjana telah disamakan pengertian *controlling* ini dengan pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk juga memiliki pengertian pengendalian.

Pengendalian berasal dari kata "kendali", sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar. Akan tetapi, ada juga yang tidak setuju akan disamakan istilah *controlling* ini dengan pengawasan, karena *controlling* pengertiannya sangat luas dari pada pengawasan dimana dikatakan bahwa pengawasan adalah kegiatan mengawasi saja atau hanya melihat sesuatu dengan seksama dan laporkan saja kegiatan mengawasi tadi, sedangkan *controlling* adalah

¹² Ibid, hlm. 49

disamping melakukan pengawasan juga melakukan kegiatan pengendalian, yaitu menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan menuju arah yang benar.¹³

Dengan adanya istilah mengenai pengawasan maka banyak ahli yang memberikan pengertian atau definisi mengenai pengawasan itu sendiri. Para ahli tersebut juga memberikan gambaran bagaimana pengawasan tersenut dilakukan di dalam maupun di luar lingkup instansi.

Menurut Henry Fayol pengawasan adalah *“control consist in verifying whether everything occur in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principles establish. It has objected to point out weaknesses and errors in order to reactivity them and prevent recurrence. It operates everything, people action”* artinya adalah pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan instruksi yang telah digariskan. Ia bertujuan untuk menunjukkan (menentukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulang kembali.

Sondang P. Siagian memberikan definisi tentang pengawasan adalah *“proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya”*. Newman berpendapat bahwa *“control is assurance that the performance conform to plan”*, yang artinya adalah pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana. Definisi kedua ahli ini secara materiil sama, yang menitik beratkan tindakan pengawasan ini pada suatu proses yang sedang berjalan

¹³ Huda, Ni'matul, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Bandung, 2009, hlm. 101.

atau dilaksanakan. Pengawasan tidak ditempatkan pada akhir suatu kegiatan, justru pengawasan akan menilai dan memberi warna terhadap hasil yang akan dicapai oleh kegiatan yang sedang dilaksanakan tersebut.¹⁴

Menurut Sujamto pengawasan adalah “segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pekerjaan yang sedang dilaksanakan dapat berjalan dengan semestinya”. Jadi baik pengawasan maupun pengendalian, kedua-duanya adalah berupa usaha atau kegiatan.

Menurut Prayudi, pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya. Dengan demikian, pengawasannya dapat bersifat, pertama, politik, bilamana yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektivitas dan atau legitimasi. Kedua, yuridis (hukum), bilamana tujuannya adalah menegakkan yuridiksitas dan atau legalitas. Ketiga, ekonomis, bilamana yang menjadi sasaran adalah efisien dan teknologi. Keempat, moril dan susila, bilamana yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas (moral = *morals*; moril = *morale*).¹⁵

Ditinjau dari hubungan Pusat dan Daerah, pengawasan merupakan pengikat kesatuan, agar gendul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan. Apabila pengikat tersebut ditarik begitu kencang, napas kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus. Apabila hal itu terjadi, pengawasan bukan lagi merupakan satu

¹⁴ Ibid, hlm. 103

¹⁵ Ibid, hlm. 104

sisi dari desentralisasi tetapi menjadi pembelenggu desentralisasi. Untuk itu, pengawasan harus disertai pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan tersebut akan mencakup pembatasan macam atau bentuk pengawasan, yang sekaligus mengandung pembatasan tata cara menyelenggarakan pengawasan, dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan.¹⁶

Pengawasan (*controle*) terhadap pemerintah menurut Paulus Effendi Lotulung, adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik sengaja maupun tidak sengaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaiki apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif.

Ditinjau dari segi saat/waktu dilaksanakannya statu kontrol atau pengawasan, menurut Paulus Efendi Lotulung, kontrol dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu kontrol *A-priori* dan kontrol *Posteriori*. Dikatakan sebagai kontrol *A-Priori*, bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya statu keputusan atau ketetapan pemerintah ataupun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang pemerintah. Dalam hal ini tampak jelas unsur preventif dari maksud kontrol itu, sebab tujuan utamanya adalah mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan. Misalnya, pengeluaran suatu peraturan yang untuk berlaku sah dan dilaksanakan, harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dan pengesahan dari instansi atasan, atau peraturan pemerintah daerah-daerah kabupaten / kota harus mendapat pengesahan terlebih dahulu dari pemerintah daerah provinsi, demikian seterusnya. Sebaliknya, kontrol *A-Posteriori* adalah, bilamana pengawasan itu baru terjadi sesudah terjadinya tindakan / putusan / ketetapan Pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan / perbuatan Pemerintah. Dengan kata lain, arti pengawasan di sini adalah

¹⁶ Ibid, hlm. 22

dititikberatkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan statu tindakan yang keliru.

Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan, alasannya, *pertama*, pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya. *Kedua*, tolok ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal (*rechtmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*). *Ketiga*, adanya pencocokan antara perbuatan dan tolok ukur yang telah ditetapkan. *Keempat*, jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolok ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan. *Kelima*, apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolok ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu.¹⁷

2. Jenis Pengawasan

Agar kegiatan pengawasan dapat mencapai sasaran dan hasil yang diharapkan, perlu diketahui jenis-jenis pengawasan. Menurut Manullang, ada banyak macam-macam jenis pengawasan, antara lain waktu pengawasan, objek pengawasan, subyek pengawasan, dan cara mengumpulkan fakta-fakta guna pengawasan. Adapun penjelasannya sebagai berikut :

¹⁷ Ibid, hlm. 23-24

a) Waktu Pengawasan

Berdasarkan bila pengawasan dilakukan, maka macam-macam pengawasan itu dibedakan atas: (1) pengawasan *preventif* dan (2) pengawasan *represif*. Dengan pengawasan preventif dimaksudkan pengawasan yang dilakukan sebelum terjadinya penyelewengan-penyelewengan, kesalahan-kesalahan atau *deviation*.

Jadi diadakan tindakan pencegahan agar jangan terjadi kesalahan-kesalahan dikemudian hari. Dengan pengawasan *represif*, dimaksudkan pengawasan setelah rencana sudah dijalankan, dengan kata lain diukur hasil-hasil yang dicapai dengan alat pengukur standar yang telah ditentukan terlebih dahulu.

b) Objek Pengawasan

Berdasarkan objek pengawasan, pengawasan dapat dibedakan atas pengawasan dibidang-bidang sebagai berikut: (1) produksi, (2) keuangan, (3) waktu, dan (4) manusia dengan kegiatan-kegiatannya.

Dalam bidang produksi, maka pengawasan itu dapat ditujukan terhadap kualitas hasil produksi ataupun terhadap kualitas ataupun terhadap likuiditas perusahaan. Pengawasan dibidang waktu bermaksud untuk menentukan, apakah dalam menghasilkan sesuatu hasil produksi sesuai dengan waktu yang direncanakan atau tidak. Akhirnya pengawasan dibidang manusia dengan kegiatan-kegiatan dijalankan sesuai dengan instruksi, rencana tata kerja atau manual.

Menurut Beishline, pengawasan berdasarkan objeknya dapat dibedakan atas: (1) kontrol administratif dan (2) kontrol operatif. Kontrol operatif bagian

terbesar berurusan dengan tindakan, akan tetapi kontrol administratif berurusan baik dengan tindakan maupun dengan pikiran.

c) Subyek Pengawasan

Bilamana pengawasan itu dibedakan atas dasar penggolongan siapa yang mengadakan pengawasan, maka pengawasan itu dapat dibedakan atas (1) pengawasan intern dan (2) pengawasan ekstern. Dengan pengawasan intern dimaksud pengawasan yang dilakukan oleh atasan dari petugas bersangkutan. karenanya pengawasan semacam ini disebut juga pengawasan vertikal atau formal. Disebutkan sebagai pengawasan formal, karena yang melakukan pengawasan itu adalah orang-orang yang berwenang.

Suatu pengawasan disebut pengawasan ekstern, bilamana orang-orang yang melakukan pengawasan itu adalah orang-orang di luar organisasi bersangkutan. Pengawasan jenis terakhir ini lazim pula disebut pengawasan sosial (*social control*) atau pengawasan informal.

d) Cara mengumpulkan fakta-fakta guna pengawasan

Berdasar cara bagaimana mengumpulkan fakta-fakta guna pengawasan, maka pengawasan itu dapat digolongkan atas: (1) *personnal observation/personnal inspection*, (2) *oral report*/laporan lisan, (3) *written report*/laporan tertulis, (4) *control by exception*.

Sedangkan menurut Nawawi perlu dibedakan jenis, metode, dan pelaksanaan kegiatan pengawasan. Kegiatan sebagaimana dimaksud adalah:

1) Pengawasan menurut jenisnya dapat dibedakan sebagai berikut;

- a) Pengawasan internal yakni kegiatan pengawasan yang dilakukan

oleh pimpinan/manajer puncak dan/atau pimpinan/manajer unit/satuan kerja dilingkungan organisasi dan/atau unit/satuan kerja masing-masing

b) Pengawasan eksternal yakni kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh organisasi kerja dan di luar organisasi kerja yang diawasi dalam menjalankan tugas pokoknya.

2) Pengawasan berdasarkan metode atau cara melaksanakannya dapat dibedakan sebagai berikut:

a) Pengawasan tidak langsung yakni kegiatan pengawasan yang dilakukan dengan mengevaluasi laporan, baik tertulis maupun lisan. Pengawasan ini disebut juga pengawasan jarak jauh.

b) Pengawasan langsung yakni kegiatan pengawasan yang dilakukan dengan mendatangi personil dan/atau unit kerja yang diawasi. Kegiatannya dapat dilakukan dengan mengumpulkan dan mempelajari dokumen-dokumen, melakukan observasi, wawancara pengujian sampel dan lain-lain.

3) Pengawasan menurut pelaksanaannya dapat dibedakan sebagai berikut:

a) Pengawasan melekat yang dapat diartikan sebagai berikut:

- Pengawasan melekat (waskat) adalah proses pemantauan,

pemeriksaan dan evaluasi oleh pimpinan unit/organisasi kerja terhadap fungsi semua komponen dalam melaksanakan pekerjaan dilingkungan suatu organisasi non profit.

- Pengawasan melekat (waskat) adalah proses pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi oleh pimpinan unit/organisasi kerja terhadap pen-dayagunaan semua sumberdaya, untuk mengetahui kelemahan/kekurangan dan kelebihan/kebaikan yang dapat digunakan un-tuk pengembangan unit/organisasi kerja di masa depan.

b) Pengawasan fungsional

Pengawasan fungsional (wasnal) adalah proses pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi oleh aparatur pengawasan dalam sistem pemerintahan yang fungsi dan tugas pokoknya khusus dibidang pengawasan. Proses pengawasannya terutama dilakukan untuk mengetahui apakah pelaksanaan pekerjaan pihak yang diawasi telah sesuai dengan perencanaan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

c) Pengawasan Masyarakat (wasmas)

Pengawasan masyarakat adalah setiap pengaduan, kritik, saran, pertanyaan dan lain-lain yang disampaikan anggota masyarakat mengenai pelaksanaan pekerjaan oleh unit organisasi kerja non profit dibidang pemerintahan dalam melak-sanakan tugas pokoknya memberikan pelayanan umum (*public service*) dan pembangunan untuk kepentingan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Selain jenis pengawasan seperti yang telah diuraikan di atas, pengawasan dapat pula dibeda-bedakan berdasarkan beberapa faktor tertentu, yaitu:

1) Subyek yang melakukan pengawasan

Berdasarkan subyek yang melakukan pengawasan, dalam sistem administrasi Negara Indonesia dikembangkan 4 (empat) macam pengawasan.

- a) Pengawasan melekat, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh setiap pimpinan terhadap bawahan dan satuan kerja yang dipimpinya.
- b) Pengawasan fungsional, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang tugas pokoknya melakukan pengawasan, seperti Itjen, Itwilprop, Itwilkab, BPKP dan BPK.
- c) Pengawasan legislatif, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga Perwakilan Rakyat baik di pusat (DPR) maupun di Daerah (DPRD).
- d) Pengawasan masyarakat, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, seperti yang termuat dalam media massa.

Dilihat dari faktor subyek yang melakukan pengawasan ini, pengawasan dapat pula dibedakan sebagai pengawasan intern dan pengawasan ekstern.

a) Pengawasan Intern

- (1) Pengawasan Melekat
- (2) Pengawasan Fungsional

- Pengawasan fungsional intern instansi, seperti Itjen, Itwilprop, Itwilkab/Itwilko atau yang umumnya disebut Satuan Pengawasan Intern (SPI).
- Pengawasan intern pemerintah, sebagaimana yang dilakukan oleh BPKP

b) Pengawasan Ekstern

- (1) Pengawasan ekstern instansi, yaitu yang dilakukan oleh BPKP terhadap Departemen/Instansi lain.
- (2) Pengawasan ekstern pemerintah.
 - Pemeriksaan oleh BPK.
 - Pengawasan Legislatif.
 - Pengawasan Masyarakat.

2) Cara Pelaksanaannya

Berdasarkan faktor ini dapat dibedakan antara pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung.

- a) Pengawasan Langsung, yaitu pengawasan yang dilakukan di tempat kegiatan berlangsung, yaitu dengan mengadakan inspeksi dan pemeriksaan.
- b) Pengawasan Tidak Langsung, yaitu pengawasan yang dilaksanakan dengan mengadakan pemantauan dan pengajian laporan dari pejabat/satuan kerja yang bersangkutan, aparat pengawasan fungsional, pengawasan legislatif dan pengawasan masyarakat.

3) Waktu pelaksanaan pengawasan

Dilihat dari faktor ini, pengawasan dapat dibedakan 3 macam:

a) Sebelum Kegiatan

Pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan dimulai, antara lain dengan mengadakan pemeriksaan dan persetujuan rencana kerja dan rencana anggarannya, penetapan Petunjuk Operasional (PO).

b) Selama Kegiatan

Pengawasan yang dilakukan selama pekerjaan masih berlangsung. Pengawasan ini bersifat represif terhadap yang sudah terjadi dan sekaligus bersifat preventif untuk mencegah berkembangnya atau terulangnya kesalahan pada tahap-tahap selanjutnya.

c) Sesudah Kegiatan

Pengawasan yang dilakukan sesudah pekerjaan selesai dilaksanakan, dengan membandingkan antara rencana dan hasil, pemeriksaan apakah semuanya telah selesai dengan kebijaksanaan atau ketentuan-ketentuan yang berlaku.

3. Proses Pengawasan

Dalam rangka mencapai tujuan organisasi, maka pimpinan unit kerja atau pimpinan organisasi melalui tahap-tahap pelaksanaan atau proses pelaksanaan merencanakan, mengorganisir, menyusun, mengarahkan dan mengawasi.

Demikian juga dalam membuat suatu rencana harus dilalui beberapa tahap-tahap pelaksanaannya, yaitu: menentukan tugas dan tujuan organisasi, mengobservasi dan menganalisis, membuat kemungkinan-kemungkinan, membuat sintesis barulah menyusun rencana.

Dalam hal pelaksanaan tugas pengawasan menurut Manullang, untuk mempermudah melaksanakan dalam merealisasi tujuan, harus dilalui beberapa fase atau urutan pelaksanaan. Proses pengawasan dimanapun juga atau pengawasan yang berobjekkan apapun juga terdiri dari fase sebagai berikut:

- a. Menetapkan alat pengukur (*standard*).
- b. Mengadakan penilaian (*evaluate*).
- c. Mengadakan tindakan perbaikan (*corrective action*).

Pada fase pertama, pemimpin haruslah menentukan atau me-netapkan standar atau alat-alat pengukur. Berdasarkan standar tersebut, kemudian diadakan penilaian. Pada fase kedua, yaitu evaluasi yakni membandingkan pekerjaan yang telah dikerjakan (*actual result*) dengan standar tadi. Bila terdapat ketidaksamaan, artinya *actual result* tidak sama dengan standar, maka dilakukan fase ketiga yaitu *corrective action*, yaitu mengadakan tindakan perbaikan dengan maksud agar tujuan pengawasan itu dapat direalisasikan. Tujuan utama dari pengawasan ialah mengusahakan agar apa yang di-rencanakan menjadi kenyataan. Demikian juga tujuan fase ketiga dari pengawasan ialah mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi Kenyataan.

Kegiatan pengawasan dapat dilakukan dengan melalui kegiatan pengukuran (*measurement*) dan penilaian (*evaluation*). Proses pengukuran dilakukan terhadap pelaksanaan pekerjaan yang standar pekerjaannya bersifat kuantitatif. Disamping

itu terdapat juga kegiatan pengawasan atau kontrol yang dilakukan sebagai kegiatan penilaian (*evaluation*), terutama untuk pelaksanaan pekerjaan manajerial dan pekerjaan profesional yang bersifat kualitatif dengan menggunakan standar pekerjaan yang bersifat kualitatif pula sebagai tolok ukurnya.

Proses evaluasi sebagai kegiatan pengawasan dilakukan terhadap tingkat efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pekerjaan. Pengawasan tingkat efektivitas dilakukan dengan membandingkan hasil pelaksanaan pekerjaan dengan perencanaan yang telah dibuat sebelumnya sebagai tolok ukur (standar pekerjaan). dengan kata lain pengawasan terhadap efektivitas kerja dilakukan pada tingkat pencapaian tujuan (hasil) yang tertera secara kualitatif di dalam perencanaan sebuah organisasi non profit. Sedangkan pengawasan dalam bentuk penilaian efisiensi kerja dilakukan pada ketepatan penggunaan metode (cara kerja), alat termasuk teknologi, informasi, tenaga kerja (SDM) dan lain-lain, dengan tolok ukur terwujudnya proses pelaksanaan pekerjaan yang terbaik dengan mencapai hasil terbaik pula sesuai tujuan didalam perencanaan organisasi non profit. Dengan kata lain tolok ukur dalam penilaian dilakukan untuk mengetahui apakah pelaksanaan pekerjaan tidak menyimpang atau tidak keluar dari rel usaha mencapai tujuan organisasi. Penilaian dilakukan juga untuk mengetahui apakah pelaksanaan pekerjaan merupakan cara bekerja yang terbaik, mampu menghindari atau meminimumkan risiko, dan mampu mencapai hasil kerja secara maksimal sesuai tujuan organisasi.

Pelaksanaan pengawasan/kontrol sebagai proses pengukuran dan/atau evaluasi yang dilakukan secara intensif dan wajar (bukan untuk mencari kesalahan), mampu memberikan berbagai manfaat bagi organisasi non profit. Beberapa manfaat itu adalah:

- 1) Memberikan umpan balik berupa informasi tentang ke-kurangan/kelemahan dan kebaikan/kelebihan pelaksanaan pekerjaan. Dari satu sisi kelemahan/kekurangan harus dicarikan cara memperbaikinya, sedang dari sisi lain kebaikan/kelebihan harus dipertahankan dan dikembangkan agar setiap pelaksanaan pekerjaan dimasa depan makin mampu mewujudkan aksistensi organisasi non profit melalui pencapaian tujuan secara optimal.
- 2) Dapat digunakan untuk membandingkan cara melaksanakan pekerjaan, guna menemukan yang terbaik bagi pencapaian tujuan organisasi dalam melaksanakan tugas pokoknya.
- 3) Pengawasan bermanfaat pula untuk menentukan masalah-masalah organisasi, berupa hambatan, rintangan, kelemahan dan lain-lain yang harus dicarikan cara mengatasinya melalui jaringan kerja (*network*) internal yang efektif.
- 4) Pengawasan mungkin pula untuk digunakan menghimpun informasi dan peluang yang dapat digunakan untuk melakukan kegiatan pengembangan organisasi (PO).
- 5) Hasil pengawasan dapat digunakan untuk meningkatkan perasaan bertanggung jawab, karena memungkinkan untuk mengetahui tujuan organisasi yang telah dan belum.

Dengan memperhatikan manfaat pengawasan tersebut di atas, berarti pengawasan yang efektif dan efisien harus dilakukan secara berkelanjutan, agar dapat diketahui perubahan/ perbaikan yang telah atau belum dikerjakan dari temuan berupa kekurangan/kelemahan antar dua atau lebih kegiatan pengawasan.

C. Konsep Kinerja

1. Definisi kinerja

Konsep kinerja pada dasarnya dapat dilihat dari dua segi, yaitu kinerja pegawai (perindividu) dan kinerja organisasi. Kinerja pegawai adalah hasil kerja perseorangan dalam suatu organisasi. Sedangkan kinerja organisasi adalah totalitas hasil kerja yang dicapai suatu organisasi. Kinerja pegawai dan kinerja organisasi memiliki keterkaitan yang sangat erat. Tercapainya tujuan organisasi yang digerakkan atau dijalankan pegawai yang berperan aktif sebagai pelaku dalam upaya mencapai tujuan organisasi tersebut.

Ada berbagai pendapat tentang kinerja, seperti dikemukakan oleh Rue & Byars, mengatakan bahwa kinerja adalah sebagai tingkat pencapaian hasil. Kinerja menurut Interplan, adalah berkaitan dengan operasi, aktivitas, program, dan misi organisasi. Murphy dan Cleveland, mengatakan bahwa kinerja adalah kualitas perilaku yang berorientasi pada tugas atau pekerjaan. Ndraha, mengatakan bahwa kinerja adalah manifestasi dari hubungan kerakyatan antara masyarakat dengan pemerintah. Sedangkan Widodo, mengatakan bahwa kinerja adalah melakukan suatu kegiatan dan menyempurnakannya sesuai dengan tanggung jawabnya dengan hasil seperti yang diharapkan. Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia disingkat LAN-RI, merumuskan kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan, program, kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi. Konsep kinerja yang

dikemukakan LAN-RI lebih mengarahkan kepada acuan kinerja suatu organisasi yakni dengan misi dan visi yang lain yang ingin dicapai.¹⁸

Selanjutnya Gibson, mengatakan bahwa kinerja seseorang ditentukan oleh kemampuan dan motivasi untuk melaksanakan pekerjaan. Dikatakan bahwa pelaksanaan pekerjaan ditentukan oleh interaksi antara kemampuan dan motivasi. Keban, kinerja adalah merupakan tingkat pencapaian tujuan. Sedangkan Timpe, kinerja adalah prestasi kerja, yang ditentukan oleh faktor lingkungan dan perilaku manajemen. Hasil penelitian Timpe menunjukkan bahwa lingkungan kerja yang menyenangkan begitu penting untuk mendorong tingkat kinerja pegawai yang paling efektif dan produktif dalam interaksi sosial organisasi akan senantiasa terjadi adanya harapan bawahan terhadap atasan dan sebaliknya. Mangkunegara, mengatakan bahwa kinerja adalah merupakan hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Prawirosentono, mengatakan kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh pegawai atau sekelompok pegawai dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika. Sinambela dkk., mendefinisikan kinerja pegawai sebagai kemampuan pegawai dalam melakukan sesuatu dengan keahlian tertentu. Hal senada dikemukakan oleh Stephen Robbins, bahwa kinerja adalah hasil evaluasi terhadap pekerjaan

yang dilakukan oleh pegawai dibandingkan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.¹⁹

Telah dijelaskan pada awal, bahwa adanya kaitan antara kinerja pegawai dengan kinerja organisasi yang memiliki misi dan visi tersendiri yang telah direncanakan sebelumnya. Oleh sebab itu perlu adanya penjelasan terhadap kinerja organisasi sebagai pembeda dengan kinerja pegawai. Adanya berbagai definisi dari para pakar yang diantaranya adalah, Wibawa, Atmosudirjo, mengemukakan bahwa kinerja organisasi adalah sebagai efektivitas organisasi secara menyeluruh untuk kebutuhan yang ditetapkan dari setiap kelompok yang berkenaan melalui usaha-usaha yang sistemik dan meningkatkan kemampuan organisasi secara terus menerus untuk mencapai kebutuhan secara efektif.

Chaizi Nasucha, mengemukakan bahwa kinerja organisasi adalah sebagai efektivitas organisasi secara menyeluruh untuk memenuhi kebutuhan yang ditetapkan dari setiap kelompok yang berkenaan melalui usaha-usaha yang sistemik dan meningkatkan kemampuan organisasi secara terus menerus mencapai kebutuhan secara efektif.

Dari berbagai definisi diatas, dapat disimpulkan bahwa kinerja mempunyai beberapa elemen, yaitu :

- 1) hasil kerja dicapai secara individual atau secara institusi, yang berarti kinerja tersebut adalah hasil akhir yang diperoleh secara sendiri-sendiri atau kelompok.
- 2) dalam melaksanakan tugas, orang atau lembaga diberikan wewenang dan tanggungjawab, yang berarti orang atau lembaga diberikan hak dan

¹⁹ Ibid, hlm. 176

kekuasaan untuk ditindaklanjuti, sehingga pekerjaannya dapat dilakukan dengan baik.

- 3) pekerjaan haruslah dilakukan secara legal, yang berarti dalam melaksanakan tugas individu atau lembaga tentu saja harus mengikuti aturan yang telah ditetapkan.
- 4) pekerjaan tidaklah bertentangan dengan moral atau etika, artinya selain mengikuti aturan yang telah ditetapkan, tentu saja pekerjaan tersebut haruslah sesuai moral dan etika yang berlaku.²⁰

2. Indikator Kinerja

Indikator kinerja yang dimaksud oleh LAN-RI, adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan indikator masukan (*inputs*), keluaran (*outputs*), hasil (*otcomes*), manfaat (*benefits*) dan dampak (*impacts*).

Lebih lanjut LAN-RI menjelaskan indikator masukan (*inputs*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini dapat berupa dana, sumber daya manusia, informasi, kebijakan atau peraturan perundang-undangan, dan sebaliknya. Indikator keluaran (*outputs*) adalah suatu yang dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik dan atau non fisik. Indikator hasil (*outcomes*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung). Indikator manfaat (*benefits*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan. Indikator dampak (*impacts*) adalah pengaruh yang ditimbulkan

²⁰ Ibid, hlm. 176 - 177

baik positif maupun negatif pada setiap kegiatan indikator berdasarkan asumsi yang ditetapkan.

Penetapan indikator kinerja menurut LAN-RI, yaitu merupakan proses identifikasi dan klasifikasi indikator kinerja selalui sistem pengumpulan dan pengolahan data atau informasi untuk menentukan kinerja kegiatan, program, dan/atau kebijakan. Penetapan indikator kinerja harus didasarkan pada masukan (*inputs*), keluaran (*outputs*), hasil (*otcomes*), manfaat (*benefits*) dan dampak (*impacts*). Dengan demikian indikator kerja dapat digunakan untuk mengevaluasi :

- 1) tahapan perencanaan
- 2) tahap pelaksanaan
- 3) tahap setelah kegiatan selesai dan berfungsi.²¹

Adapun hal-hal yang perlu diperhatikan dalam indikator kinerja, yaitu :

- a. spesifik dan jelas
- b. dapat terukur secara objektif baik yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif
- c. dapat menunjukkan pencapaian keluaran, hasil, manfaat, dan dampak
- d. harus cukup fleksibel dan sensitif terhadap perubahan
- e. efektif yaitu dapat dikumpulkan, diolah, dan dianalisa datanya secara efisien dan efektif.

Dwiyanto, menjelaskan beberapa indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu :

²¹ Ibid, hlm. 177 - 178

- a. produktivitas, yaitu tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga mengukur efektivitas pelayanan. Produktivitas juga merupakan suatu sikap mental yang selalu berusaha dan mempunyai pandangan bahwa mutu kehidupan hari ini harus lebih baik dari hari kemarin, dan hari esok lebih baik dari hari ini.
- b. kualitas layanan, yaitu cenderung menjadi penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan publik terhadap kualitas. Dengan demikian kepuasan masyarakat terhadap layanan dijadikan indikator kinerja birokrasi publik.
- c. responsivitas, yaitu kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimaksudkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan birokrasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.
- d. tanggung jawab, menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan birokrasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar dengan kebijakan birokrasi, baik yang eksplisit maupun implisit. Oleh sebab itu, tanggung jawab bisa saja pada suatu ketika berbenturan dengan responsivitas.
- e. akuntabilitas, yaitu menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan birokrasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih

oleh rakyat. Asumsinya ialah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu memprioritaskan kepentingan publik. Dalam konteks ini konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan birokrasi publik itu konsisten dengan kehendak publik. Dan suatu kegiatan birokrasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai-nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.²²

Selanjutnya Zeithhaml, Parasuraman, dan Berry, mengemukakan bahwa kinerja pelayanan publik yang baik dapat dilihat melalui berbagai indikator yang sifatnya fisik. Penyelenggaraan pelayanan publik dapat dilihat dari aspek fisik pelayanan yang diberikan, seperti tersedianya gedung pelayanan yang representatif, fasilitas pelayanan berupa televisi, ruang tunggu yang bersih dan nyaman, peralatan pendukung yang memiliki teknologi canggih, penampilan aparat yang menarik di mata pengguna jasa, dan berbagai fasilitas kantor yang memudahkan akses pelayanan bagi masyarakat.²³

Penetapan Indikator Kerja Dalam usaha meningkatkan kinerja aparaturnya, pemerintah menetapkan program manajemen kepegawaian berbasis kinerja. Salah satu peraturan yang dikeluarkan pemerintah untuk tujuan tersebut adalah Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/09/M.PAN/5/2007 tentang Pedoman Umum Penetapan Indikator Kinerja Utama di Lingkungan Instansi Pemerintah. Yang dimaksud dengan kinerja instansi pemerintah adalah gambaran mengenai

²² Ibid, hlm. 177 - 180

²³ Ibid, hlm. 180

tingkat pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi dan rencana strategi instansi pemerintah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan.

Dalam pasal 3, peraturan Menpan tersebut, setiap instansi pemerintah wajib menetapkan indikator kinerja utama (*Key Performance Indicators*). Indikator kinerja utama yang dimaksud adalah ukuran keberhasilan dari suatu tujuan dan sasaran strategis organisasi. Penetapan indikator kinerja utama di lingkungan instansi pemerintah harus memenuhi karakteristik spesifik, dapat dicapai, relevan, menggambarkan keberhasilan sesuatu yang diukur dan dapat dikuantifikasi dan diukur (pasal 8). Sebagai contoh, tercapainya pengurangan angka pengangguran 1 juta per tahun dengan memberdayakan 50 investor baik investor dalam negeri maupun investor asing setiap tahunnya.

Dalam pasal 5 dikatakan, indikator kinerja utama instansi pemerintah harus selaras antar tingkatan unit organisasi. Indikator kinerja utama pada setiap tingkatan unit organisasi meliputi indikator kinerja keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*).

Kinerja pegawai dijabarkan langsung dari misi organisasi. Penilaian kinerja dilakukan secara transparan dan obyektif. Penilaian kinerja menjadi bahan diagnosis dalam upaya peningkatan kinerja organisasi. Selanjutnya kinerja pegawai juga menjadi instrumen utama dalam pemberian *reward and punishment* termasuk untuk promosi dan rotasi pegawai. Dengan demikian, peraturan pemerintah tersebut menunjang dan mendukung upaya

pengembangan manajemen kepegawaian berbasis kinerja (berorientasi produk).

Setelah dijelaskan secara mendalam tentang indikator kinerja yang digunakan sebagai tolok ukur keberhasilan kinerja aparatur pemerintahan untuk melaksanakan fungsi pelayanannya tersebut, maka adanya pengukuran kinerja yang pada dasarnya digunakan untuk penilaian atas keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan, program, dan/atau kebijakan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan misi dan visi instansi pemerintahan. Dengan adanya pengukuran kinerja tersebut, maka penilaian kinerja memiliki tujuan yang dapat dijadikan :

- 1) sebagai dasar untuk memberikan kompensasi kepada pegawai yang setimpal dengan kinerjanya
- 2) sebagai dasar untuk melakukan promosi bagi pegawai untuk memiliki kinerja yang baik
- 3) sebagai dasar untuk melakukan mutasi terhadap pegawai yang kurang cocok dengan pekerjaannya
- 4) sebagai dasar untuk melakukan demosi terhadap pegawai yang kurang atau tidak memiliki kinerja yang baik
- 5) sebagai dasar untuk melakukan pemberhentian pegawai yang tidak lagi mampu melakukan pekerjaan
- 6) sebagai dasar memberikan diklat terhadap pegawai, agar dapat meningkatkan kinerjanya
- 7) sebagai dasar untuk menerima pegawai baru yang sesuai dengan pekerjaan yang tersedia

- 8) sebagai dasar untuk mengetahui berhasil atau tidaknya suatu organisasi.²⁴

3. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja

Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja suatu organisasi dapat dijelaskan sebagai berikut :

a. Kemampuan

Pada dasarnya kemampuan menurut Robbins, adalah suatu kapasitas individu untuk mengerjakan berbagai tugas dalam suatu pekerjaan. Kemampuan tersebut dapat dilihat dari dua segi, *pertama*, kemampuan intelektual, yaitu kemampuan yang diperlukan untuk melakukan kegiatan mental. *Kedua*, kemampuan fisik, yaitu kemampuan yang diperlukan untuk melakukan tugas-tugas yang menuntut stamina, kecekatan, kekuatan dan keterampilan. Kemampuan dalam suatu bidang hanya dapat dimiliki oleh seorang yang memiliki bakat dan intelegensi (kecerdasan) yang mencukupi.

b. Kemauan

Kemauan atau motivasi menurut Robbins, adalah kesediaan untuk mengeluarkan tingkat upaya yang tinggi untuk tujuan organisasi. Kemauan atau motivasi kerja seseorang dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu :

- 1) Pengaruh lingkungan fisik, yaitu setiap pegawai menghendaki lingkungan fisik yang baik untuk bekerja.

²⁴ Pasolong, Harbani, Op.cit, hlm. 186.

2) Pengaruh lingkungan sosial, yaitu sebagai makhluk sosial dalam melaksanakan pekerjaan tidak semata-mata hanya mengejar penghasilan saja.

c. Energi

Energi menurut Jordan E. Ayan, tanpa adanya energi psikis dan fisik yang mencukupi, perbuatan kreatif pegawai terhambat.

d. Teknologi

Tekhnologi menurut Gibson dkk, adalah tindakan fisik dan mental oleh seseorang untuk mengubah bentuk atau isi dari objek atau ide. Jadi tekhnologi dapat dikatakan sebagai tindakan yang dikerjakan oleh individu atau suatu objek dengan atau tanpa bantuan alat atau alat mekanikal, untuk membuat beberapa perubahan terhadap objek tersebut.

e. Kompensasi

Kompensasi adalah suatu yang diterima oleh pegawai sebagai balas jasa atas kinerja dan bermanfaat baginya. Jika pegawai mendapat kompensasi yang setimpal dengan hasil kerjanya, maka pegawai dapat bekerja dengan tenang dan tekun.

f. Kejelasan Tujuan

Kejelasan tujuan merupakan salah satu faktor penentu dalam pencapaian kinerja. Oleh karena pegawai yang tidak mengetahui dengan jelas tujuan pekerjaan yang hendak dicapai, maka tujuan yang tercapai tidak efisien dan atau kurang efektif.

g. Keamanan

Keamanan pekerjaan menurut George Strauss & Leonard Sayles, adalah sebuah kebutuhan manusia fundamental, karena pada umumnya orang menyatakan lebih penting keamanan pekerjaan daripada gaji atau kenaikan pangkat.²⁵

Upaya lain yang diupayakan pemerintah dalam memperbaiki kinerja aparaturnya adalah pendidikan dan pelatihan (Diklat pegawai), penegakan disiplin Pegawai Negeri Sipil dan sistem remunerasi di lingkungan kerja instansi pemerintah.

Dalam upaya peningkatan profesionalitas pegawainya, pemerintah menggalakkan pendidikan dan pelatihan (diklat) pegawai. Diklat dapat berupa diklat prajabatan dan diklat dalam jabatan antara lain diklat kepemimpinan, diklat fungsional dan diklat teknis.

Pemerintah yakin perbaikan kinerja pemerintah dapat terlaksana bila setiap instansi pemerintah menegakkan disiplin Pegawai Negeri Sipil. Disiplin tersebut tidak terjadi hanya untuk sementara. Penerapan peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil harus tegas dan konsisten. Selain itu diharapkan Pegawai Negeri Sipil wajib menjaga dan mengembangkan etika profesinya.

Remunerasi adalah pemberian imbalan kerja yang dapat berupa gaji, honorarium, tunjangan tetap, insentif, bonus atau prestasi, pesangon dan/atau pensiun. Dengan remunerasi diharapkan adanya sistem penggajian pegawai yang adil dan layak. Besaran gaji pokok didasarkan pada bobot jabatan. Penggajian Pegawai Negeri Sipil juga berdasar pada pola

²⁵ Pasolong, Harbani, Op.cit, hlm. 186 - 189

keseimbangan komposisi antara gaji pokok dengan tunjangan dan keseimbangan skala gaji terendah dan tertinggi. Dengan remunerasi pula, peningkatan kesejahteraan pegawai dikaitkan dengan kinerja individu dan kinerja organisasi.

Sejak digemakannya reformasi birokrasi di lingkungan departemen/lembaga, pemerintah terus menerus ikut serta mereformasi diri demi menunjang program manajemen aparatur negara berbasis kinerja. Pemerintah menyadari penataan manajemen kepegawaian berbasis kinerja mendesak dilaksanakan mengingat hal itu juga merupakan tuntutan era globalisasi yang penuh tantangan dan persaingan.

Semangat reformasi birokrasi dan perbaikan kinerja aparatur negara selalu dan tetap menaungi departemen/ lembaga pemerintah meskipun ada opini negatif yang mengatakan bahwa belum ada reformasi di lingkungan birokrasi. Upaya perbaikan itu terlihat dari *output* (keluaran) yang dipegang setiap pegawai berupa buku uraian jabatan dan pekerjaan, profil jabatan dan panorama pekerjaan. Sebagai contoh hal ini dapat dilihat di lingkungan seperti Departemen Keuangan, Badan Pemeriksa Keuangan, dan departemen/ lembaga lainnya sedang berproses meningkatkan kinerja aparaturnya.

Para pimpinan di lingkungan departemen/ lembaga pemerintah selalu mengingatkan dan mengajak para pegawainya supaya membekali diri dengan berbagai kecakapan (kompetensi) antara *conceptual skill* (kemampuan konseptual), *social skill* (kemampuan bersosial) dan *technical skill* (kemampuan teknis) terkait dengan tugas dan fungsi masing-masing departemen/ lembaga pemerintah.

Harapan untuk tahun-tahun mendatang, perbaikan kinerja aparatur negara di lingkungan departemen/ lembaga semakin lebih baik. Dengan reformasi birokrasi yang berkesinambungan maka Pegawai Negeri Sipil yang profesional dan bermoral, sistem manajemen yang bersifat *unified* dan berorientasi pada kinerja akan terwujud sehingga tujuan pembangunan nasional dapat tercapai.²⁶

D. Konsep Perijinan

Pemerintah mengendalikan tingkah laku masyarakat melalui bentuk peraturan yang harus dipatuhi oleh masyarakat, termasuk dalam hal ijin yang mengandung larangan dan kewajiban terhadap suatu perbuatan yang harus dilakukan. Jadi ijin merupakan salah satu instrumen pemerintah yang berfungsi mengendalikan tingkah laku masyarakat agar sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Perijinan merupakan salah satu instrumen penting dalam pelaksanaan berbagai aktifitas administrasi negara, yang mana perijinan termasuk dalam perbuatan hukum publik yang bersegi satu, dengan kata lain tidak adanya kesepakatan dalam penerbitan ijin yang dilakukan oleh pejabat atau pegawai administrasi negara yang berwenang.

1. Pengertian Ijin

Adapun pernyataan yang dikemukakan para ahli menyangkut ijin, menjadi landasan pemerintah untuk menjalankan segala fungsinya untuk

²⁶ Simbolon, Pormadi, 2008, Upaya Meningkatkan Kinerja CPEGAWAI NEGERI SIPIL, <http://pormadi.wordpress.com>, (26 April 2009)

melayani masyarakat. Beberapa pengertian tentang ijin menurut beberapa para sarjana yang diuraikan sebagai berikut.

Philipus M. Hardjon, memberikan definisi tentang ijin. ijin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundangan. Dengan memberikan ijin, penguasa memperkenankan orang yang memohon untuk dapat melakukan tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Sedangkan pengertian perijinan dalam arti sempit menurut Philipus M. Hadjon adalah ijin yang pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat UU untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau menghalangi keadaan-keadaan buruk. Ijin dalam arti sempit tersebut dibagi menjadi tiga macam, yaitu pembebasan, dispensasi dan konsesi. pembebasan/dispensasi adalah pengecualian atas larangan sebagai aturan umum yang berhubungan erat dengan keadaan-keadaan khusus. Sedangkan Konsesi adalah izin yang berkaitan dengan usaha diperuntukkan untuk kepentingan umum.

Marbun dan Mahfud memberikan definisi ijin, yaitu apabila pembuat peraturan secara umum tidak melarang suatu perbuatan asal saja dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat ijin.

Prins, menyatakan ijin biasanya dikeluarkan sehubungan dengan suatu perbuatan yang ada, pada umumnya berbahaya yaitu suatu perbuatan yang pada hakekatnya terus dilarang, tetapi hal yang dilarang menjadi objek dari perbuatan tersebut menurut sifatnya tidak merugikan dan perbuatan itu dapat dilakukan asal saja dibawah pengawasan alat-alat perlengkapan administrasi negara.

Prayudi Atmo Sudibyo memberikan pengertian ijin itu sendiri adalah suatu penetapan yang merupakan dispensasi dari pada larangan oleh undang-undang. Dispensasi disini adalah pernyataan dari pejabat administrasi negara yang berwenang bahwa suatu ketentuan undang-undang tertentu menjadi tidak berlaku terhadap kasus yang diajukan dalam surat permohonan.

Berdasarkan beberapa pengertian yang telah dijelaskan diatas maka ijin diuraikan menjadi dua bentuk, ijin dalam arti luas dan ijin dalam arti sempit. Dalam pengertian secara luas, Ijin adalah persetujuan atau perkenaan dari pihak pejabat atau pegawai administrasi negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk melanggar suatu larangan. Larangan dalam hal ini menjadi dasar diterbitkannya suatu ijin, dengan adanya larangan tersebut maka menjadi bahan pertimbangan bagi pejabat atau pegawai administrasi negara yang berwenang untuk dapat menerbitkan ijin atau tidak, apabila ijin diberikan kepada pemohon ijin maka pejabat atau pegawai administrasi negara memberikan kesempatan atau memperkenankan pemohon melakukan larangan tersebut dengan melihat atau tidak menyampingkan kepentingan umum.

Dalam pengertian ijin secara sempit adalah keputusan Tata Usaha Negara yang menciptakan suatu atau lebih keadaan konkrit dan individual suatu hubungan hukum yang mana menetapkannya secara mengikat atau membebaskan suatu perbuatan hukum yang menurut suatu akibat hukumnya. Dengan kata lain ijin merupakan keputusan Tata Usaha Negara yang menciptakan hukum (konstitutif) dengan cara memberikan hak dan kewajiban baru kepada pemohon ijin.

Sedangkan ijin dalam Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia yaitu perijinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi peraturan dan bersifat pengawasan pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Hal pokok yang melekat pada perijinan adalah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dengan perkenaan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi setiap masalah.²⁷

2. Aspek Yuridis Ijin

Dengan adanya berbagai penjelasan tentang perijinan (ijin) tersebut semakin menekankan bahwa perijinan merupakan suatu perbuatan hukum dan memiliki atau mengandung aspek yuridis dalam penerapannya dalam masyarakat. Adapun berbagai aspek yuridis dalam perijinan diantaranya adalah :

a. Larangan

Adanya “larangan” yang menjadi kunci pokok yuridis dalam perijinan. Larangan harus ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan karena pelaksanaannya sesuai dengan *asas legalitas*, dimana asas tersebut menjadi prinsip atau dasar bagi administrasi negara dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang selalu meletakkan pada atau berdasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku yang menjadi instrumen dalam hal pengendalian masyarakat.

²⁷ Khirsna Hadiwinati, Reformasi perijinan pada pemerintah kota malang dalam mewujudkan good governance, tesis tidak diterbitkan, universitas brawijaya malang, 2008, hlm. 22-23

Ketentuan-ketentuan tentang larangan menurut teknik perundang-undangan dapat diformulasikan dengan berbagai cara.

Diantaranya adalah :

- 1) Larangan dan persetujuan (ijin) dapat dituang dalam suatu ketentuan, contohnya adalah dilarang memindah tangankan tanggungjawab / penggunaan kendaraan dinas ini kepada pihak lain tanpa sepengetahuan / persetujuan Kepala Dinas Kesehatan Kota Pasuruan.
- 2) Norma larangan dapat pula ditetapkan dalam suatu ketentuan tersendiri sehingga barang itu memperoleh tekanan tertentu, misalnya, dilarang parkir kendaraan disini.

b. Perkenaan atau ijin itu sendiri

Bagian pokok kedua sistem ijin adalah ijin itu sendiri, ijin merupakan persetujuan atau perkenaan dalam bentuk tertentu yang diberikan oleh pemerintah atau penguasa berdasarkan wewenang yang dimilikinya. Ijin yang merupakan perkenaan atau persetujuan tersebut dituangkan dalam suatu bentuk Keputusan. Keputusan yang memberikan ijin adalah suatu Keputusan Tata Usaha Negara, yaitu keputusan sepihak dari suatu organ pemerintahan yang diberikan atas dasar wewenang ketatanegaraan atau ketatausahaan. Hal ini menciptakan suatu atau lebih keadaan yang konkret, individual, memiliki hubungan hukum, menetapkan secara mengikat atau membebaskan suatu perbuatan hukum yang mana telah tercantum dalam suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang melahirkan suatu hak-hak dan kewajiban tertentu.

- c. Persyaratan atau ketentuan yang diperlakukan untuk memperoleh ijin

Persyaratan atau ketentuan adalah sebagai dasar bagi organ pemerintah atau penguasa untuk memberikan ijin. Fungsi dengan diberikan syarat sebagai landasan diberikan ijin bahwa sistem perijinan sebagai salah satu instrumen pengarah atau pengendali dari pemerintah atau pejabat yang berwenang kepada pemohon untuk berbuat sesuatu sesuai dengan tujuan perijinan.²⁸

Syarat pemberian ijin tersebut memiliki manfaat penting dalam pelaksanaan dari tujuan perijinan sendiri, yang mana tujuan dari pemberian ijin tersebut adalah :

- 1) Untuk mengendalikan tingkah laku atau aktivitas tertentu dari masyarakat;
- 2) Untuk melindungi benda-benda yang bermanfaat atau objek-objek tertentu;
- 3) Untuk melindungi atau menghindari kerusakan lingkungan;
- 4) Untuk membagi benda-benda yang karena jumlahnya sedikit;
- 5) Untuk membatasi jumlah perusahaan tertentu dan juga membatasi produksi dan peredarannya karena dapat menimbulkan bahaya bagi masyarakat.²⁹

3. Bentuk dan Isi Ijin

Surat keputusan ijin berbentuk tertulis, agar dalam penerapannya memiliki kekuatan hukum yang kuat atau kepastian hukum bagi pemohon ijin.

²⁸ Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Perijinan, Yaridika, Surabaya, 1993, hlm. 6

²⁹ ibid, hlm. 10

Ijin itu sendiri memiliki berbagai macam bentuk dan disesuaikan hal yang penting atau perlu dalam pemberian ijin. Secara umum isi dari Surat Keputusan ijin harus memenuhi beberapa unsur, di antaranya adalah :

a. Organ yang berwenang menerbitkan ijin

Dalam bagian ini terdapat dalam kop surat keputusan ijin dan terdapat pada penandatanganan ijin.

b. Nama pihak yang memperoleh ijin

Dalam unsur ini memuat nama pemohon ijin agar subjek yang dituju tepat dan sesuai dengan objek yang dilarang.

c. Diktum

Diktum berisi maksud diberikannya ijin dan berisi akibat hukum yang timbul karena diberikannya surat ijin tersebut. Dalam unsur ini merupakan unsur yang penting atau unsur inti dalam Surat Keputusan ijin karena dalam diktum pemohon telah mendapatkan hak dan kewajiban serta memiliki kepastian hukum.

d. Ketentuan-ketentuan, pembatasan-pembatasan, dan syarat-syarat.

1) Ketentuan-ketentuan, yaitu kewajiban-kewajiban yang dapat dikaitkan dengan keputusan mengungkap dalam hal ini, ketentuan-ketentuan tidak dipatuhi, terdapat pelanggaran ijin. Tentang sanksi yang diberikan atasnya, pemerintah harus dicetuskan sendiri.

2) Pembatasan-pembatasan, yaitu menunjukkan pembatasan-pembatasan dalam ijin yang memberi kemungkinan untuk secara praktis melingkari lebih lanjut tindakan yang diperbolehkan. Pembatasan dibentuk dengan menunjuk batas-batas dalam waktu, tempat, atau dengan cara lain.

- 3) Syarat-syarat, yaitu menetapkan syarat-syarat akibat hukum tertentu yang digantungkan pada timbulnya suatu peristiwa dikemudian hari yang belum pasti. Kadangkala syarat-syarat penghapusan dan syarat-syarat penangguhan, ketetapan justru memperoleh kekuatan setelah adanya peristiwa tersebut.

e. Pemberian alasan

Dalam pemberian alasan ini terdiri dari beberapa bagian :

- 1) Penyebutan ketentuan-ketentuan undang-undang yang ditetapkan.

Dalam ijin, norma-norma yang diterapkan, yang merupakan titik tolak keputusan disebut dengan tegas. Penyebutan ini memberikan pegangan kepada semua yang bersangkutan organ penguasa dan yang berkepentingan, dalam menilai keputusan ini. Ketentuan-ketentuan undang-undang berperan pula dalam penilaian oleh yang berkepentingan tentang apa yang harus dilakukan dalam hal mereka menyetujui keputusan bersangkutan.

- 2) Pertimbangan-pertimbangan hukum.

Ketentuan undang-undang jarang secara otomatis membawa kepada suatu keputusan tertentu, karena itu dalam suatu Keputusan Tata Usaha Negara dengan pemberian alasan yang baik, organ pemerintahan dengan jelas menunjukkan interpretasi dari aturan-aturan yang mana akhirnya membawa pada keputusan tentang ijin itu.

- 3) Penetapan fakta

Bagian ini terikat erat dengan apa yang telah diuraikan diatas, sebab tafsiran yang diberikan oleh organ atas aturan-aturan yang relevan,

turut didasarkan pada fakta-fakta sebagaimana ditetapkan. Organ pemerintah memiliki tanggung jawab sendiri mengenai fakta.

f. Pemberitahuan tambahan

Jenis pertimbangan yang berlebihan, yang pada dasarnya terlepas dari dictum selaku inti ketetapan. Sebab itu, mengenai pemberitahuan-pemberitahuan ini, karena tidak termasuk dalam hakekat keputusan, secara formal seseorang tidak dapat menggugat melalui hakim administrasi.³⁰

Dalam unsur ini juga berisi tentang ketentuan sanksi bila data yang diajukan pada waktu mengajukan permohonan dipalsukan.

4. Sifat-Sifat Ijin

Ijin dalam penerapan yang berlaku dalam masyarakat memberikan suatu bentuk tersendiri untuk dilaksanakan, dengan kata lain berbagai macam jenis ijin yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang memiliki sifat dan karakteristik masing-masing. Sifat yang ada dalam ijin tersebut diantaranya adalah :

a. Ijin Bersifat Bebas dan Ijin Bersifat Terikat

Ijin Bersifat Bebas

Ijin bersifat bebas adalah ijin sebagai keputusan administrasi negara dimana penerbitannya tidak terikat pada aturan hukum tertulis. Alat administrasi negara yang berwenang menerbitkan ijin memiliki kebebasan bertindak, yang mana memiliki arti bahwa pejabat administrasi

³⁰ ibid, hlm. 11

negara memiliki kebebasan yang besar dalam menerbitkan ijin sesuai dengan *asas diskresi* yang berarti bahwa kebebasan bertindak atau mengambil keputusan pada pejabat publik yang berwenang berdasarkan pendapat yang dikemukakan sendiri.

Dalam kebebasan ini memiliki dua bentuk, yaitu kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan interpretasi. Kebebasan kebijaksanaan adalah kebebasan untuk memutus secara mandiri, contohnya dalam hal ijin reklame, ijin tersebut dapat dicabut. Kebebasan disini bukan berarti sesukanya, melainkan kebebasan memberikan peluang untuk mempertimbangkan secara benar, apakah ijin tersebut dicabut atau tidak.

Sedangkan kebebasan interpretasi adalah pejabat administrasi negara dapat mengambil suatu keputusan yang menggunakan interpretasinya, yaitu pejabat mempunyai kewenangan melalui atau atas dasar negara. Misalnya, walikota berwenang melarang reklame dengan menggunakan bahasa asing demi ketertiban umum. Dalam pengertian kata-kata “ketertiban umum” hanya walikota yang mampu menginterpretasikan artinya.

Dengan adanya kebebasan tersebut maka memberikan peluang untuk mempertimbangkan secara matang apakah ijin itu diberikan ataupun tidak meskipun pejabat administrasi negara tersebut diberikan kebebasan, tetapi yang bersangkutan terikat kepada *asas legalitas* dan *asas yuriditas*. Definisi dari asas yang telah diuraikan tersebut, bahwa setiap tindakan pejabat administrasi negara harus dilandaskan pada dasar hukum (*legalitas*). Dan pengertian asas *kedua*, Bahwa setiap tindakan pejabat administrasi negara tidak boleh melanggar hukum atau harus sesuai

dengan rasa keadilan dan kepatutan yang merupakan hukum yang tidak tertulis (*yuriditas*).

Ijin yang bersifat terikat

Ijin bersifat terikat adalah ijin sebagai keputusan tata usaha Negara dalam penerbitannya terikat pada aturan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis, serta organ administrasi Negara yang berwenang memberikan ijin kaaar kewenangan dan kebebasannya terikat pada sejauh mana peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Dengan kata lain ijin yang dikeluarkan didasarkan atas keputusan yang hanya melaksanakan ketentuan yang sudah ada tanpa adanya suatu ruang kebebasan bagi pejabat administrasi Negara yang berwenang.

Perbedaan antara ijin yang bersifat bebas dan ijin yang bersifat terikat adalah :

Penting dalam hal apakah ijin dapat ditarik kembali, dicabut atau tidak. Pada dasarnya ijin sebagai keputusan tata usaha Negara bersifat bebas dapat dicabut karena tidak ada syarat yang mengikat apakah ijin dapat dicabut atau ditarik kembali. Kalau yang bersifat terikat, pembuat undang-undang sudah menetapkan syarat bagaimana ijin diberikan dan bagaimana ijin ditarik

b. Ijin Bersifat Menguntungkan dan Ijin Bersifat Memberatkan

Ijin yang bersifat menguntungkan

Sifat dari ijin menguntungkan ini merupakan bagian dari salah satu keputusan konstitutif yang memberikan suatu keuntungan bagi pemegang ijin. Ijin yang memberikan keuntungan bagi penerima ijin karena

permohonannya dikabulkan, karena menimbulkan hak baru dengan kata lain menimbulkan status sosial yang baru. Yang mana sebelumnya hak-hak baru tersebut belum dimiliki permohonan ijin. Contohnya adalah ijin usaha, ijin mendirikan bangunan.

Ijin yang bersifat memberatkan

Keputusan ijin yang isinya mengandung unsur-unsur yang memberatkan atau yang memberikan beban kepada pihak lain yaitu selain penerima ijin (masyarakat). Sehingga bagi penerima ijin adanya kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi dalam bentuk suatu ketentuan-ketentuan tertentu. Seperti contohnya adalah ijin usaha dari perusahaan tertentu dan masyarakat disekitar perusahaan tersebut merasa dirugikan dengan adanya kegiatan dari perusahaan itu.

Perbedaan antara ijin yang bersifat menguntungkan dengan ijin yang bersifat memberatkan dalam hal pencabutan kembali ijin, adalah :

- 1) Ijin yang bersifat menguntungkan, ijinnya tidak dapat begitu mudah ditarik kembali atau diubah.
- 2) Ijin yang bersifat memberatkan, penarikan atau pencabutan ijin tidak menjadi masalah bagi pemegang ijin.

c. Ijin Bersifat Kilat dan Ijin Bersifat Lama

Ijin yang bersifat kilat

Merupakan ijin yang masa berlakunya relatif pendek atau ijin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir dan ijin tersebut hanya berlaku sekali.

Ijin yang bersifat lama

Ijin ini menyangkut tindakan-tindakan yang masa berlakunya atau berakhirnya relatif lama sehingga keputusan ijin tersebut dirubah, ditarik atau dicabut.

Perbedaan ijin yang bersifat kilat dan ijin yang bersifat lama dalam hal kemungkinan adanya pencabutan ijin, adalah :

- 1) Ijin yang bersifat kilat, dalam ijin ini tidak ada kemungkinan dicabut karena hanya dipakai satu kali.
- 2) Ijin yang bersifat lama, ijin ini adanya kemungkinan dicabut karena ijin ini bersifat lama dan adanya kemungkinan objek ijin ini digunakan lebih dari satu kali.

d. Ijin Bersifat Pribadi dan Ijin Bersifat Kebendaan

Ijin yang bersifat pribadi

Dalam sifat perijinan ini ijin ini diterbitkan atau diberikan berdasarkan kepada kualitas pribadi atau kecakapan pribadi penerima ijin.

Seperti contohnya adalah ijin profesi.

Ijin bersifat kebendaan

Ijin yang diterbitkan berdasarkan kepada kualitas atau sifat dari objek ijin atau bendanya. Seperti contohnya adalah ijin tempat usaha, ijin reklame dan lain-lain.

Perbedaan ijin yang bersifat pribadi dengan ijin yang bersifat kebendaan, dalam hal pengalihan hak kepada pihak lain, adalah :

- 1) Ijin yang bersifat pribadi, dalam ijin yang bersifat ini tidak dapat dialihkan kepada pihak lain karena ijinnya ini melekat kepada orangnya atau penerima ijin.
- 2) Ijin yang bersifat kebendaan, dalam ijin ini dapat dialihkan karena ijin tersebut melekat kepada benda yang bersangkutan.³¹

E. Konsep Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri merupakan salah satu perlengkapan tata usaha negara yang diangkat dan digaji oleh pemerintah untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu negara yang berdasarkan peraturan yang telah dibuat dan ditetapkan oleh Negara. Dengan ini Pegawai Negeri sudah tentu mempunyai tanggung jawab untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Salah satu peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kewajiban dan larangan serta sanksinya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil. Adapun ketentuan lain yang diatur dalam peraturan ini juga menyangkut tentang beberapa pihak yang memberikan atau mendapatkan wewenang untuk menghukum pegawai

³¹ ibid, hlm. 8

negeri sipil yang melakukan pelanggaran, dan adanya beberapa ketentuan prosedur yang berhubungan dengan disiplin pegawai negeri sipil.

Dalam pasal 1, huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 menjelaskan bahwa :

“Pelanggaran disiplin adalah setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan pegawai negeri sipil yang melanggar ketentuan peraturan disiplin pegawai negeri sipil, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja.”

Hukuman disiplin dijatuhkan kepada pegawai negeri sipil karena melanggar peraturan disiplin sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980. Dalam ketentuan pasal 1, huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980, menjelaskan :

“Peraturan disiplin pegawai negeri sipil adalah peraturan yang mengatur kewajiban, larangan, dan sanksi apabila kewajiban tidak ditaati atau larangan dilanggar oleh pegawai negeri”.

Dari hal tersebut maka dijelaskan bahwa Peraturan Disiplin mencakup 3 (tiga) hal yaitu: 1) Kewajiban yang harus ditaati oleh setiap pegawai negeri sipil; 2) Larangan yang tidak boleh dilanggar oleh setiap pegawai negeri sipil; dan 3) Sanksi yang dapat dijatuhkan pada setiap pegawai negeri sipil apabila kewajibannya tidak ditaati atau larangannya dilanggar.

1. Kewajiban Pegawai Negeri Sipil

Adapun kewajiban Pegawai Negeri Sipil yang diatur dalam pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 adalah sebagai berikut :

- a. setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah;

- b. mengutamakan kepentingan Negara di atas kepentingan golongan atau diri sendiri, serta menghindarkan segala sesuatu yang dapat mendesak kepentingan Negara oleh kepentingan golongan, diri sendiri, atau pihak lain;
- c. menjunjung tinggi kehormatan dan martabat Negara, Pemerintah, dan Pegawai Negeri Sipil;
- d. mengangkat dan mentaati sumpah/janji Pegawai Negeri Sipil dan sumpah/janji jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. menyimpan rahasia Negara dan atau rahasia jabatan dengan sebaik-baiknya;
- f. memperhatikan dan melaksanakan segala ketentuan Pemerintah baik langsung menyangkut tugas kedinasannya maupun yang berlaku secara umum;
- g. melaksanakan tugas kedinasan dengan sebaik-baiknya dan dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab;
- h. bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan Negara;
- i. memelihara dan meningkatkan keutuhan, kekompakan, persatuan, dan kesatuan Korps Pegawai Negeri Sipil;
- j. segera melaporkan kepada atasannya, apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan Negara/Pemerintah, terutama di bidang keamanan, keuangan, dan material;
- k. mentaati ketentuan jam kerja;
- l. menciptakan dan memelihara suasana kerja yang baik;

- m. menggunakan dan memelihara barang-barang milik Negara dengan sebaik-baiknya;
- n. memberikan pelayanan dengan sebaik-baiknya kepada masyarakat menurut bidang tugasnya masing-masing;
- o. bertindak dan bersikap tegas, tetapi adil dan bijaksana terhadap bawahannya;
- p. membimbing bawahannya dalam melaksanakan tugasnya;
- q. menjadi dan memberikan contoh serta teladan yang baik terhadap bawahannya;
- r. mendorong bawahannya untuk meningkatkan prestasi kerjanya;
- s. memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk mengembangkan kariernya;
- t. mentaati ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perpajakan;
- u. berpakaian rapi dan sopan serta bersikap dan bertingkah laku sopan santun terhadap masyarakat, sesama Pegawai Negeri Sipil, dan terhadap atasan;
- v. hormat menghormati antara sesama warganegara yang memeluk agama/kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, yang berlainan;
- w. menjadi teladan sebagai warganegara yang baik dalam masyarakat;
- x. mentaati segala peraturan perundang-undangan dan peraturan kedinasan yang berlaku;
- y. mentaati perintah kedinasan dari atasan yang berwenang;
- z. memperhatikan dan menyelesaikan dengan sebaik-baiknya setiap laporan yang diterima mengenai pelanggaran disiplin.

2. Larangan Pegawai Negeri Sipil

Sedangkan larangan bagi pegawai negeri sipil yang diatur dalam pasal 3 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 ini antara lain :

- a. melakukan hal-hal yang dapat menurunkan kehormatan atau martabat Negara, Pemerintah, atau Pegawai Negeri Sipil;
- b. menyalahgunakan wewenangnya;
- c. tanpa izin Pemerintah menjadi Pegawai atau bekerja untuk negara asing;
- d. menyalahgunakan barang-barang, uang, atau surat-surat berharga milik Negara,
- e. memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang, dokumen, atau surat-surat berharga milik Negara secara tidak sah;
- f. melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan Negara;
- g. melakukan tindakan yang bersifat negatif dengan maksud membalas dendam terhadap bawahannya atau orang lain di dalam maupun diluar lingkungan kerjanya;
- h. menerima hadiah atau sesuatu pemberian berupa apa saja dari siapapun juga yang diketahui atau patut dapat di duga bahwa pemberian itu bersangkutan atau mungkin bersangkutan dengan jabatan atau pekerjaan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan;
- i. memasuki tempat-tempat yang dapat mencemarkan kehormatan atau martabat Pegawai Negeri Sipil, kecuali untuk kepentingan jabatan;

- j. bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya;
- k. melakukan suatu tindakan atau sengaja tidak melakukan suatu tindakan yang dapat berakibat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayaninya sehingga mengakibatkan kerugian bagi pihak yang dilayani;
- l. menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
- m. membocorkan dan atau memanfaatkan rahasia Negara yang diketahui karena kedudukan jabatan untuk kepentingan pribadi, golongan, atau pihak lain;
- n. bertindak selaku perantara bagi sesuatu pengusaha atau golongan untuk mendapatkan pekerjaan atau pesanan dari kantor/instansi Pemerintah;
- o. memiliki saham/modal dalam perusahaan yang kegiatan usahanya berada dalam ruang lingkup kekuasaannya;
- p. memiliki saham suatu perusahaan yang kegiatannya tidak berada dalam ruang lingkup kekuasaannya yang jumlah dan sifat pemilikan itu sedemikian rupa sehingga melalui pemilikan saham tersebut dapat langsung atau tidak langsung menentukan penyelenggaraan atau jalannya perusahaan;
- q. melakukan kegiatan usaha dagang baik secara resmi, maupun sambilan, menjadi direksi, pimpinan atau komisaris perusahaan swasta bagi yang berpangkat Pembina golongan ruang IV/a ke atas atau yang memegang jabatan eselon I.
- r. melakukan pungutan tidak sah dalam bentuk apapun juga dalam melaksanakan tugasnya untuk kepentingan pribadi, golongan, atau pihak lain.

Sedangkan ketentuan dalam pasal 3 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1980 menjelaskan bahwa :

“Pegawai Negeri Sipil yang berpangkat Penata Tingkat I golongan ruang III/d ke bawah yang akan melakukan kegiatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf q, wajib mendapat izin tertulis dari pejabat yang berwenang.”

3. Hukuman Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Bila pegawai negeri sipil tidak memenuhi kewajiban dan melakukan pelanggaran, maka sesuai dengan peraturan pemerintah ini, pegawai akan dikenai sanksi disiplin. Berikut sanksi disiplin dalam pasal 6 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 ini yang dibagi berdasarkan tingkatannya, yaitu:

- a. hukuman disiplin ringan;
- b. hukuman disiplin sedang; dan
- c. hukuman disiplin berat.

Dengan adanya tingkat hukuman yang bertingkat, maka jenis hukumannya pun berbeda sesuai dengan tingkatan tersebut. Adapun jenis hukuman tersebut antara lain :

- a. Hukuman disiplin ringan (Pasal 6 ayat 2, Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980)
 - 1) tegoran lisan.

Hukuman disiplin yang berupa tegoran lisan dinyatakan dan disampaikan secara lisan oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran disiplin.

Apabila seorang atasan menegur bawahannya tetapi tidak dinyatakan secara tegas sebagai hukuman disiplin, bukan hukuman disiplin.

2) tegoran tertulis

Hukuman disiplin yang berupa tegoran tertulis dinyatakan dan disampaikan secara tertulis oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran disiplin.

3) pernyataan tidak puas secara tertulis.

Hukuman disiplin yang berupa pernyataan tidak puas dinyatakan dan disampaikan secara tertulis oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran disiplin.

b. Jenis hukuman disiplin sedang terdiri dari :

(pasal 6 ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980)

1) penundaan kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun

Hukuman disiplin yang berupa penundaan kenaikan gaji berkala, ditetapkan untuk masa sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan dan untuk paling lama 1 (satu) tahun. Masa penundaan kenaikan gaji berkala tersebut dihitung penuh untuk kenaikan gaji berkala berikutnya.

2) penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun;

Hukuman disiplin yang berupa penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala, ditetapkan untuk masa sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan dan untuk paling lama 1 (satu) tahun. Setelah masa

menjalani hukuman disiplin tersebut selesai, maka gaji pokok Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan langsung kembali pada gaji pokok semula. Masa penurunan gaji tersebut dihitung penuh untuk kenaikan gaji berkala berikutnya. Apabila dalam masa menjalani hukuman disiplin Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan memenuhi syarat-syarat untuk kenaikan gaji berkala, maka kenaikan gaji berkala tersebut baru diberikan terhitung mulai bulan berikutnya dari saat berakhirnya masa menjalani hukuman disiplin.

- 3) penundaan kenaikan pangkat untuk paling lama 1 (satu) tahun.

Hukuman disiplin yang berupa penundaan kenaikan pangkat ditetapkan untuk masa sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan dan untuk paling lama 1 (satu) tahun, terhitung mulai tanggal kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan dapat dipertimbangkan.

c. Jenis hukuman disiplin berat terdiri dari :

(pasal 6 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980)

- 1) penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun;

Hukuman disiplin yang berupa penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah, ditetapkan untuk masa sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan, dan untuk paling lama 1 (satu) tahun.

Setelah masa menjalani hukuman disiplin penurunan pangkat selesai, maka pangkat Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan dengan sendirinya kembali pada pangkat yang semula. Masa dalam pangkat terakhir sebelum dijatuhi hukuman disiplin berupa penurunan pangkat,

dihitung sebagai masa kerja untuk kenaikan pangkat berikutnya.

Kenaikan pangkat berikutnya Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi hukuman disiplin berupa penurunan pangkat, baru dapat dipertimbangkan setelah Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun dikembalikan pada pangkat semula.

2) pembebasan dari jabatan

Hukuman disiplin yang berupa pembebasan dari jabatan adalah pembebasan dari jabatan organik. Pembebasan dari jabatan berarti pula pencabutan segala wewenang yang melekat pada jabatan itu. Selama pembebasan dari jabatan, Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan menerima penghasilan penuh kecuali, tunjangan jabatan.

3) pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai Negeri Sipil.

Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil, apabila memenuhi syarat masa kerja dan usia pensiun menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersangkutan diberikan hak pensiun.

4) pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

BAB III

METODE PENELITIAN

Metode adalah suatu uraian teknis yang digunakan untuk meneliti atau menyelidiki serta mengumpulkan data dari suatu yang akan diselidiki dengan tujuan agar dapat dipergunakan untuk mencari jawaban dari masalah yang ada.³²

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode sebagai berikut :

A. Metode Pendekatan

Penelitian ini akan dilakukan dengan menggunakan pendekatan *yuridis sosiologis*. Metode penelitian ini yaitu dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan, yaitu peraturan perundangan yang dibuat oleh pemerintah antara lain Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Tekhnis Pengelolaan Barang Milik Daerah terhadap pengawasan yang dilakukan Dinas Kesehatan Kota Pasuruan terhadap penggunaan kendaraan dinas dalam lingkup pegawainya.

Sifat dari penelitian ini adalah empiris karena berdasar pada fenomena hukum dalam masyarakat atau fakta sosial yang terjadi dalam masyarakat. Adapun penelitian ini disusun dengan metode penelitian kualitatif untuk mencapai *verstehen* (pemahaman) pada suatu permasalahan sehingga dapat dipaparkan gambaran yang ada setelah dilakukan penelitian. Yaitu gambaran mengenai pengawasan Dinas Kesehatan Kota Pasuruan terhadap penggunaan kendaraan dinas yang mana digunakan sebagai sarana penunjang kinerja pegawai.

³² Nasution, Bahder J., *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar maju, Bandung, 2008, hlm. 3.

B. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada Dinas Kesehatan Kota Pasuruan, Jalan Ir. H. Juanda Nomor 66, Telp. (0343) 423453, Fax. 422563 Pasuruan. Adapun alasan dalam pemilihan lokasi tersebut adalah Dinas Kesehatan Kota Pasuruan merupakan Instansi Pemerintahan yang mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintahan Daerah di Bidang Kesehatan yang berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dimana dengan adanya asas otonomi tersebut, Dinas Kesehatan merupakan instansi pemerintahan yang diprioritaskan untuk memberikan pelayanan tentang kesehatan kepada masyarakat dan memiliki fungsi kontrol dalam hal administrasi terhadap pelaksanaan pelayanan kesehatan kepada masyarakat di berbagai wilayah Kota Pasuruan. Dengan adanya gambaran tersebut maka di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan memiliki sejumlah sarana dan prasarana berupa kendaraan dinas yang cukup memadai untuk menunjang pelaksanaan pembinaan, koordinasi, pengendalian dalam pelayanan kesehatan kepada masyarakat. Dengan adanya kendaraan dinas tersebut, maka adanya indikasi penyalahgunaan terhadap penggunaan kendaraan dinas tersebut. Oleh sebab itu perlunya pengawasan yang optimal dari instansi yang terkait guna untuk memproteksi terhadap penggunaan kendaraan dinas yang sebenarnya memiliki fungsi untuk kepentingan dinas.

C. Jenis Data

1. Data Primer :

Yaitu data yang diperoleh atau dikumpulkan langsung di lapangan oleh peneliti. Data Primer dalam penelitian ini diambil dengan teknik pengambilan data sebagai berikut :

a. Observasi deskriptif

Yaitu melakukan observasi untuk menggambarkan realitas yang terjadi di lapangan kemudian. Observasi dilaksanakan di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan.

b. Wawancara

Wawancara yang dilakukan adalah dengan pihak di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan.

2. Data Sekunder :

Yaitu data-data yang diharapkan akan mampu melengkapi dan memberikan tambahan yang lebih mendalam terhadap hasil pembahasan penelitian secara keseluruhan, yaitu :

a. Akses Internet

Yakni melakukan pencarian data khususnya mengenai pengawasan kendaraan dinas.

b. Studi Kepustakaan atau Literaur

c. Studi Dokumentasi / Kliping

D. Sumber Data

1. Data Primer

Data primer dalam penelitian ini diperoleh dari hasil wawancara dengan Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian serta beberapa pegawai negeri sipil yang bekerja di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan.

2. Data Sekunder

Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari melakukan studi pustaka pada perpustakaan Universitas Brawijaya Malang, P.D.I.H. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, penelusuran situs internet dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang dikaji.

E. Metode Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang berkaitan dengan skripsi ini, penulis menggunakan beberapa teori pengumpulan data yang dilakukan baik secara langsung maupun tidak langsung, antara lain :

1. Studi Kepustakaan

Dengan metode ini, penulis memperoleh data dari buku-buku atau literatur yang berhubungan dengan masalah yang diangkat, termasuk juga mempelajari dokumen-dokumen dan berkas-berkas yang berkaitan dengan pengawasan terhadap kendaraan dinas dan diperoleh dari referensi-referensi yang berkaitan dengan skripsi ini.

2. Studi Lapangan

Dengan metode ini, penulis mengumpulkan data dengan terjun langsung pada objek dimana penelitian tersebut dilakukan, adapun bentuk yang dilakukan adalah wawancara. Dengan metode ini penulis melakukan

tanya jawab secara lisan yang bersifat terbuka, dialogis, sistematis, dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan sebagai pedoman dan masih dimungkinkan variasi pertanyaan disesuaikan situasi dan kondisi ketika wawancara dilakukan. Wawancara ini dilakukan dengan menggunakan pertanyaan terbuka.

F. Populasi dan Sampel

Populasi adalah keseluruhan atau himpunan objek dengan ciri yang sama. Populasi ini dapat berupa himpunan orang, benda (baik hidup maupun mati), kejadian, kasus-kasus.³³ Objek yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah seluruh pihak yang terlibat dalam pengawasan terhadap penggunaan kendaraan dinas yang berada di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan, salah satu instansi pemerintahan yang mempunyai kewenangan pengawasan penggunaan kendaraan dinas sebagai sarana dan prasarana pegawai dalam lingkup Dinas Kesehatan Kota Pasuruan.

Sampel adalah himpunan bagian yang lebih kecil dari populasi atau sebagian dari populasi. Teknik pengambilan sampel yang akan digunakan adalah “*Non Random Sampling*” yaitu cara pengambilan elemen-elemen dari populasi sedemikian rupa sehingga tidak setiap elemen atau individu dalam populasi mendapat kesempatan yang sama untuk terpilih menjadi anggota sampel.³⁴ Sedangkan jenis sampel yang akan digunakan adalah “*Purposive Sampling*” yakni cara pengambilan sampel dimana pengambilan elemen-elemen yang dimasukkan ke dalam sampel dilakukan secara sengaja, dengan catatan bahwa sampel tersebut *representive* atau mewakili populasi.

³³ Ibid, hal. 145.

³⁴ Ibid, hal. 156-157.

Sampel yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Kepala Dinas Kesehatan Kota Pasuruan, selaku pihak pengguna dan pihak yang bertanggungjawab terhadap pengawasan aset (berupa kendaraan dinas) Dinas Kesehatan Kota Pasuruan.
- b. Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian, selaku pihak yang melakukan pengawasan terhadap aset (berupa kendaraan dinas) Dinas Kesehatan Kota Pasuruan.
- c. 3 Pegawai Negeri Sipil Dinas Kesehatan Kota Pasuruan, selaku pihak kuasa pengguna atau pihak penerima kendaraan dinas.

G. Analisa Data

Analisis data yang digunakan adalah analisis deskriptif dari hasil observasi dan wawancara yang telah dilakukan peneliti yaitu analisa mengenai fenomena di lapangan yang dikaitkan dengan ketentuan sebenarnya.

H. Definisi Operasional Variabel

Definisi variabel dalam penelitian ini adalah :

- a. Pengawasan

Pengawasan merupakan salah satu bentuk kegiatan yang dilakukan dengan cara pengamatan terhadap seluruh kegiatan suatu organisasi atau instansi pemerintahan agar sesuai dengan peraturan yang berlaku dan dapat berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

- b. Dinas

Dinas yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Dinas Kesehatan Kota Pasuruan, merupakan Dinas yang mempunyai tugas urusan

Pemerintahan Daerah di Bidang Kesehatan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

c. Kendaraan Dinas

Kendaraan dinas dalam hal ini merupakan alat transportasi (mobil dan sepeda motor) yang dikelola oleh Dinas Kesehatan Kota Pasuruan untuk digunakan oleh pejabat dinas yang memiliki kewenangan dalam penggunaan barang milik daerah.

d. Kinerja Pegawai

Prestasi kerja pegawai Dinas Kesehatan yang diharapkan oleh kalangan instansi Dinas Kesehatan Kota Pasuruan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan kepada masyarakat.



BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

1. Dinas Kesehatan Kota Pasuruan

Dinas Kesehatan Kota Pasuruan merupakan salah satu instansi pemerintah yang mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah di bidang kesehatan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Adapun penjelasan mengenai tugas pokok dan fungsi dari Dinas Kesehatan Kota Pasuruan diatur dalam Peraturan Walikota Nomor 35 Tahun 2008 yang dasar pembentukan peraturan tersebut terdapat dalam Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2008 tentang Struktur Organisasi Dinas Daerah. Dinas Kesehatan kota Pasuruan itu sendiri dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah.

2. Lokasi

Pelaksanaan tugas pemerintah daerah di bidang kesehatan dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kota Pasuruan yang terletak di Jalan Ir. H. Juanda Nomor 66 Kota Pasuruan. Wilayah kerja Dinas Kesehatan Kota Pasuruan meliputi seluruh wilayah Kota Pasuruan, yaitu Kecamatan Gadingrejo, Kecamatan Purworejo dan Kecamatan Bugul Kidul.

3. Tugas dan Fungsi

a. Tugas Pokok

Dinas Kesehatan mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintahan Daerah di Bidang kesehatan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

b. Fungsi

- 1) Penyusunan Perencanaan bidang kesehatan;
- 2) Perumusan kebijakan teknis bidang kesehatan;
- 3) Pelaksanaan pelayanan umum bidang kesehatan;
- 4) Pembinaan, koordinasi, Pengendalian dan fasilitasi pelaksanaan kegiatan bidang pelayanan kesehatan, Pengendalian penyakit dan penyehatan lingkungan, Kesehatan keluarga dan pengembangan sumberdaya kesehatan;
- 5) Pengembangan kerjasama lintas wilayah dan Sistem Kesehatan Nasional;
- 6) Pelaksanaan kegiatan penatausahaan Dinas Kesehatan;
- 7) Pembinaan terhadap Unit Pelaksana Teknis Dinas Kesehatan;
- 8) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

4. Visi dan Misi

a. Visi

"MASYARAKAT YANG MANDIRI UNTUK HIDUP SEHAT"

Masyarakat Yang Mandiri Untuk hidup sehat adalah suatu kondisi dimana masyarakat Indonesia khususnya masyarakat Kota Pasuruan menyadari, mau dan mampu untuk mengenali dan mengatasi permasalahan kesehatan yang dihadapi, sehingga dapat bebas dari gangguan kesehatan, baik di sebabkan oleh penyakit termasuk gangguan kesehatan akibat bencana, maupun lingkungan dan perilaku yang tidak mendukung untuk hidup Sehat.

b. Misi

"MEMBUAT RAKYAT SEHAT"

Dinas Kesehatan harus mampu sebagai penggerak pembangunan kesehatan yang dilaksanakan baik oleh pemerintah maupun masyarakat termasuk swasta, untuk membuat rakyat sehat baik fisik, sosial, maupun mental/jiwanya.

5. Nilai-Nilai

Guna mewujudkan visi "Masyarakat Yang Mandiri Untuk Hidup Sehat", dan mengemban misi "Membuat Rakyat Sehat", Dinas Kesehatan menganut dan menjunjung tinggi nilai-nilai:

a. berpihak pada rakyat

Dalam penyelenggaraan pembangunan kesehatan, Dinas Kesehatan akan selalu berpihak pada rakyat. Diperolehnya derajat kesehatan yang setinggi-tingginya bagi setiap orang adalah salah satu hak asasi manusia

tanpa membedakan suku, golongan, agama, dan status sosial ekonomi. Undang-Undang Dasar 1945 juga menetapkan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

b. bertindak cepat dan tepat

Masalah kesehatan yang dihadapi makin bertambah kompleks dan berubah dengan cepat dan kadang-kadang tidak terduga, yang dapat menimbulkan masalah darurat kesehatan. Dalam mengatasi masalah kesehatan, apalagi yang bersifat darurat harus dilakukan secara cepat. Tindakan yang cepat juga harus diikuti dengan pertimbangan yang cermat, sehingga dapat mengenai sasaran dengan intervensi yang tepat.

c. kerjasama tim

Dinas Kesehatan sebagai organisasi pemerintahan memiliki sumber daya manusia yang cukup banyak, merupakan suatu tim besar. Dalam mengemban tugas-tugas pembangunan kesehatan, harus dibina kerja tim yang utuh dan kompak, dengan menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan sinergisme.

d. integritas yang tinggi

Dalam penyelenggaraan pembangunan kesehatan, setiap anggota (staf dan pimpinan) Dinas Kesehatan harus memiliki komitmen yang tinggi dalam upaya mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan. Dalam melaksanakan tugas, semua anggota Dinas Kesehatan harus memiliki ketulusan hati, kejujuran, berkepribadian yang teguh, dan bermoral tinggi.

e. transparan dan akuntabilitas

Dalam era demokrasi dan perkembangan masyarakat yang lebih cerdas dan tanggap, tuntutan atas pelaksanaan tugas yang transparan dan dapat dipertanggung-gugatkan (akuntabel) terus meningkat. Oleh karenanya semua kegiatan pembangunan kesehatan yang diselenggarakan oleh Dinas Kesehatan harus dilaksanakan secara transparan dan dapat dipertanggungjawabkan, serta dipertanggung-gugatkan kepada publik.

6. Tujuan

Sebagai penjabaran dari Visi Dinas Kesehatan, maka tujuan yang akan dicapai adalah terselenggaranya pembangunan kesehatan secara berhasil-guna dan berdaya-guna dalam rangka mencapai derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya. Pembangunan kesehatan diarahkan untuk mencapai sasaran sebagaimana tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah /RPJMD Kota Pasuruan, yaitu:

- a. Meningkatkan upaya pemberdayaan masyarakat di bidang kesehatan dan perbaikan gizi masyarakat untuk mewujudkan perilaku hidup bersih dan sehat (PHBS)
- b. Meningkatkan dan pemeratakan pelayanan kesehatan yang bermutu dan terjangkau bagi masyarakat.
- c. Meningkatkan upaya penyehatan lingkungan dan pencegahan / pemberantasan penyakit.

Serta senantiasa mengacu pada sasaran pembangunan kesehatan dalam RPJMN, diantaranya:

- a. Meningkatnya umur harapan hidup dari 66,2 tahun menjadi 70,6 tahun;

- b. Menurunnya angka kematian bayi dari 35 menjadi 26 per 1.000 kelahiran hidup;
- c. Menurunnya angka kematian ibu melahirkan dari 307 menjadi 226 per 100.000 kelahiran hidup; dan
- d. Menurunnya prevalensi gizi kurang pada anak balita dari 25,8% menjadi 20,0%.

Pembangunan kesehatan yang berhasil-guna dan berdaya-guna dapat dicapai melalui pembinaan, pengembangan, dan pelaksanaan, serta pemantapan fungsi-fungsi administrasi kesehatan yang didukung oleh sistem informasi kesehatan, ilmu pengetahuan dan teknologi kesehatan, serta hukum kesehatan.

Fungsi-fungsi administrasi kesehatan tersebut, terdiri dari perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian, serta pertanggungjawaban penyelenggaraan pembangunan kesehatan.

7. Strategi

Strategi Dinas Kesehatan untuk mewujudkan Visi sesuai Misi yang telah ditetapkan adalah sebagai berikut:

a. Menggerakkan dan memberdayakan masyarakat untuk hidup sehat

Dalam era reformasi masyarakat harus dapat berperan aktif dalam pembangunan kesehatan, yang dimulai sejak penyusunan berbagai kebijakan pembangunan kesehatan. Pemberdayaan masyarakat dilakukan dengan mendorong masyarakat agar mampu secara mandiri menjamin terpenuhinya kebutuhan kesehatan dan kesinambungan pelayanan kesehatan.

Dalam pemberdayaan masyarakat perlu terus dikembangkan upaya kesehatan berbasis masyarakat, dalam upaya mewujudkan "Desa Siaga" menuju Desa Sehat. Dalam pengembangan desa siaga harus melibatkan LSM utamanya PKK, organisasi keagamaan, dan sektor swasta. Salah satu keberhasilan desa siaga adalah dikembangkan dan beroperasinya UKBM yang mampu memberikan pelayanan promotif dan preventif.

b. Meningkatkan akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan yang berkualitas

Sesuai dengan paradigma sehat, Dinas Kesehatan harus memberikan pengutamaan pada upaya kesehatan masyarakat yang dipadukan secara serasi dan seimbang dengan upaya kesehatan perorangan.

Dinas Kesehatan memfasilitasi upaya revitalisasi sistem kesehatan dasar dengan memperluas jaringan yang efektif dan efisien, serta peningkatan kualitas pelayanan sesuai standar yang ditetapkan.

Peningkatan akses dan kualitas pelayanan kesehatan, perlu ditunjang dengan administrasi kesehatan dan peraturan perundang-undangan yang memadai, serta penelitian dan pengembangan kesehatan.

c. Meningkatkan sistem surveilans, monitoring dan informasi kesehatan

Peningkatan surveilans dan monitoring dilaksanakan dengan meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pelaporan masalah kesehatan di wilayahnya. Dalam keadaan darurat kesehatan dilakukan pengerahan anggaran dan tenaga pelaksana pada saat investigasi kejadian luar biasa (KLB) dan respons cepat, Di samping itu dikembangkan dan ditingkatkan pula sistem peringatan dini (early warning system) dan penunjang kedaruratan kesehatan, serta mendukung pelaksanaan *National-Pandemic*

Preparedness Plan yang dikembangkan oleh Pemerintah Pusat (Departemen Kesehatan). Sistem informasi kesehatan pada semua tingkatan pelayanan juga perlu diperbaiki dan dimantapkan.

d. Meningkatkan pembiayaan kesehatan

Dalam penggalian dana guna menjamin ketersediaan sumberdaya pembiayaan kesehatan, Dinas Kesehatan melakukan advokasi dan sosialisasi kepada semua penyandang dana, baik pemerintah maupun masyarakat termasuk swasta. Secara bertahap pembiayaan kesehatan bersumber pemerintah dapat diupayakan sebesar 15 % dari APBD.

Dalam upaya pengelolaan sumberdaya pembiayaan yang efektif dan efisien, khususnya dalam pemeliharaan kesehatan masyarakat, dikembangkan system jaminan kesehatan sosial, yang dimulai dengan asuransi kesehatan penduduk miskin (Askeskin).

8. Sasaran Utama

Dengan 4 (empat) strategi utama dalam upaya mencapai Visi Dinas Kesehatan “Masyarakat Yang Mandiri Untuk Hidup Sehat” dengan misi “Membuat Rakyat Sehat”, berikut ini adalah sasaran utama yang akan dicapai, di antaranya adalah:

a. Menggerakkan dan memberdayakan masyarakat untuk hidup sehat

- 1) Seluruh kelurahan menjadi kelurahan siaga
- 2) Seluruh masyarakat berperilaku hidup bersih dan sehat
- 3) Seluruh keluarga sadar gizi

b. Meningkatkan akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan yang berkualitas

- 1) Setiap orang miskin mendapat pelayanan kesehatan yang bermutu
- 2) Setiap bayi, anak, ibu hamil dan kelompok masyarakat risiko tinggi terlindungi dari penyakit
- 3) Di setiap kelurahan tersedia sumber daya manusia (SDM) kesehatan yang kompeten
- 4) Di setiap kelurahan tersedia cukup obat esensial dan alat kesehatan dasar
- 5) Setiap Puskesmas dan jaringannya dapat menjangkau dan dijangkau seluruh masyarakat di wilayah kerjanya
- 6) Pelayanan kesehatan di rumah sakit, Puskesmas dan jaringannya memenuhi standar mutu

c. Meningkatkan sistem surveilans, monitoring dan informasi kesehatan

- 1) Setiap kejadian penyakit dilaporkan secara cepat kepada lurah untuk kemudian diteruskan ke instansi kesehatan terdekat
- 2) Setiap kejadian luar biasa (KLB) penyakit tertanggulangi secara cepat dan tepat sehingga tidak menimbulkan dampak kesehatan masyarakat
- 3) Semua ketersediaan farmasi, makanan dan perbekalan kesehatan memenuhi syarat
- 4) Berfungsinya sistem informasi kesehatan yang *evidence based*

d. Meningkatkan pembiayaan kesehatan

- 1) Pembangunan kesehatan memperoleh prioritas penganggaran pemerintah daerah serta mendapat dukungan dari pemerintah provinsi dan pemerintah pusat.

- 2) Anggaran kesehatan pemerintah daerah diutamakan untuk upaya pencegahan dan promosi kesehatan.
- 3) Terciptanya sistem jaminan pembiayaan kesehatan terutama bagi rakyat miskin.

9. Program-Program Dinas Kesehatan

a. Program Promosi Dan Pemberdayaan Masyarakat

Program ini bertujuan memberdayakan individu, keluarga, dan masyarakat agar mampu menumbuhkan perilaku hidup sehat dan mengembangkan upaya kesehatan bersumberdaya masyarakat.

b. Program Lingkungan Sehat

Program ini bertujuan mewujudkan mutu lingkungan hidup yang lebih sehat melalui pengembangan sistem kesehatan kewilayahan untuk menggerakkan pembangunan berwawasan kesehatan.

c. Program Upaya Kesehatan Masyarakat

Program ini bertujuan meningkatkan jumlah, pemerataan, dan kualitas pelayanan kesehatan melalui Puskesmas dan jaringannya meliputi Puskesmas Pembantu, Puskesmas Keliling dan Bidan di Desa.

d. Program Upaya Kesehatan Perorangan

Program ini bertujuan meningkatkan akses, keterjangkauan, dan kualitas pelayanan kesehatan perorangan.

e. Program Pencegahan Dan Pemberantasan Penyakit

Program ini bertujuan menurunkan angka kesakitan, kematian, dan kecacatan akibat penyakit.

f. Program Perbaikan Gizi Masyarakat

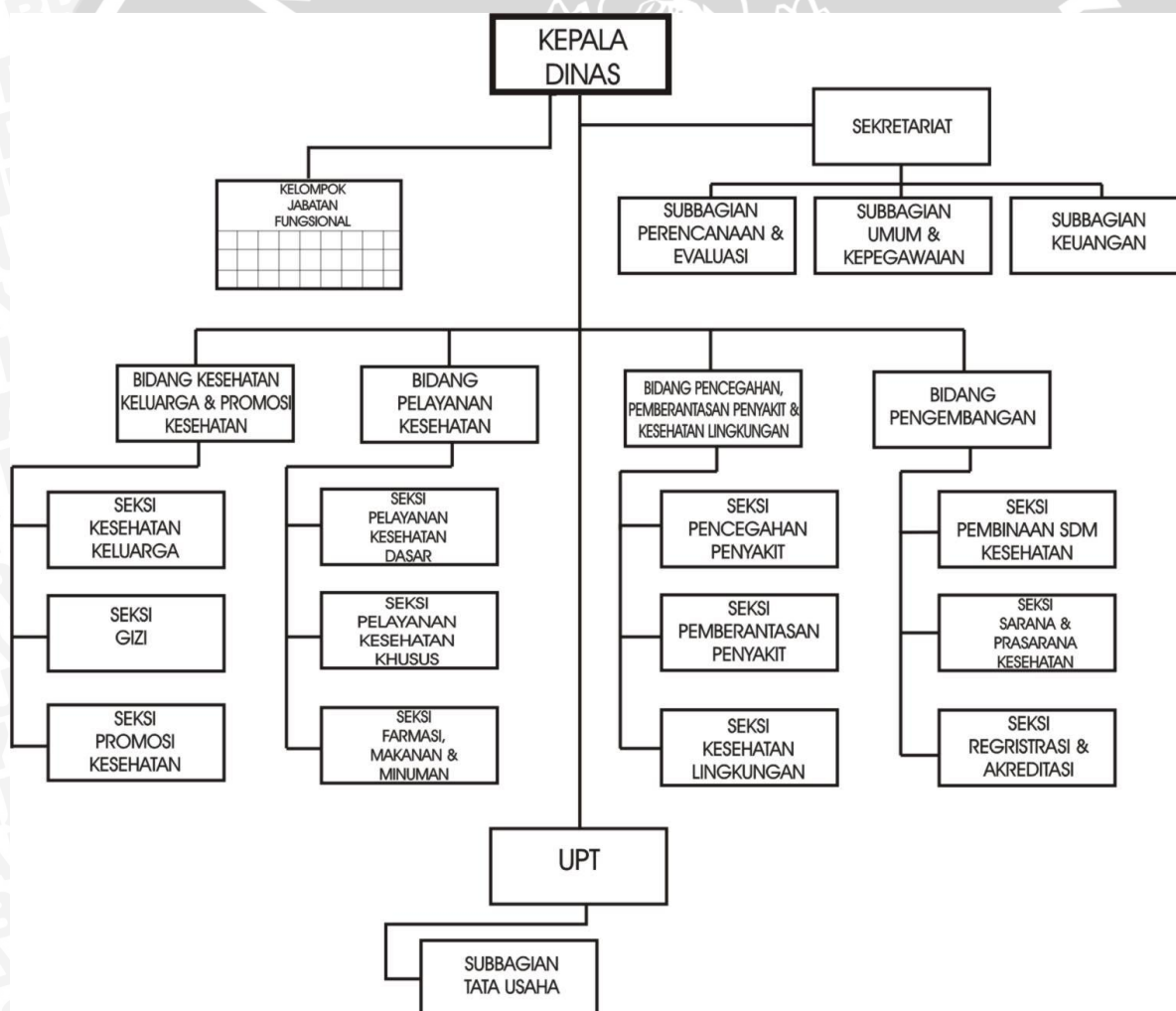
Program ini bertujuan meningkatkan kesadaran gizi keluarga dalam upaya meningkatkan status gizi masyarakat terutama pada ibu hamil, bayi dan anak balita.

g. Program Obat Dan Perbekalan Kesehatan

Program ini bertujuan menjamin ketersediaan, pemerataan, mutu, keterjangkauan obat dan perbekalan kesehatan termasuk obat tradisional, perbekalan kesehatan rumah tangga, dan kosmetika.

10. Struktur Organisasi

Bagan 1
Struktur Dinas Kesehatan Kota Pasuruan
Tahun 2009



Sumber Data : Data Primer, tidak diolah



Tabel 1

Jabatan dan Nama Pegawai Dinas Kesehatan Kota Pasuruan.

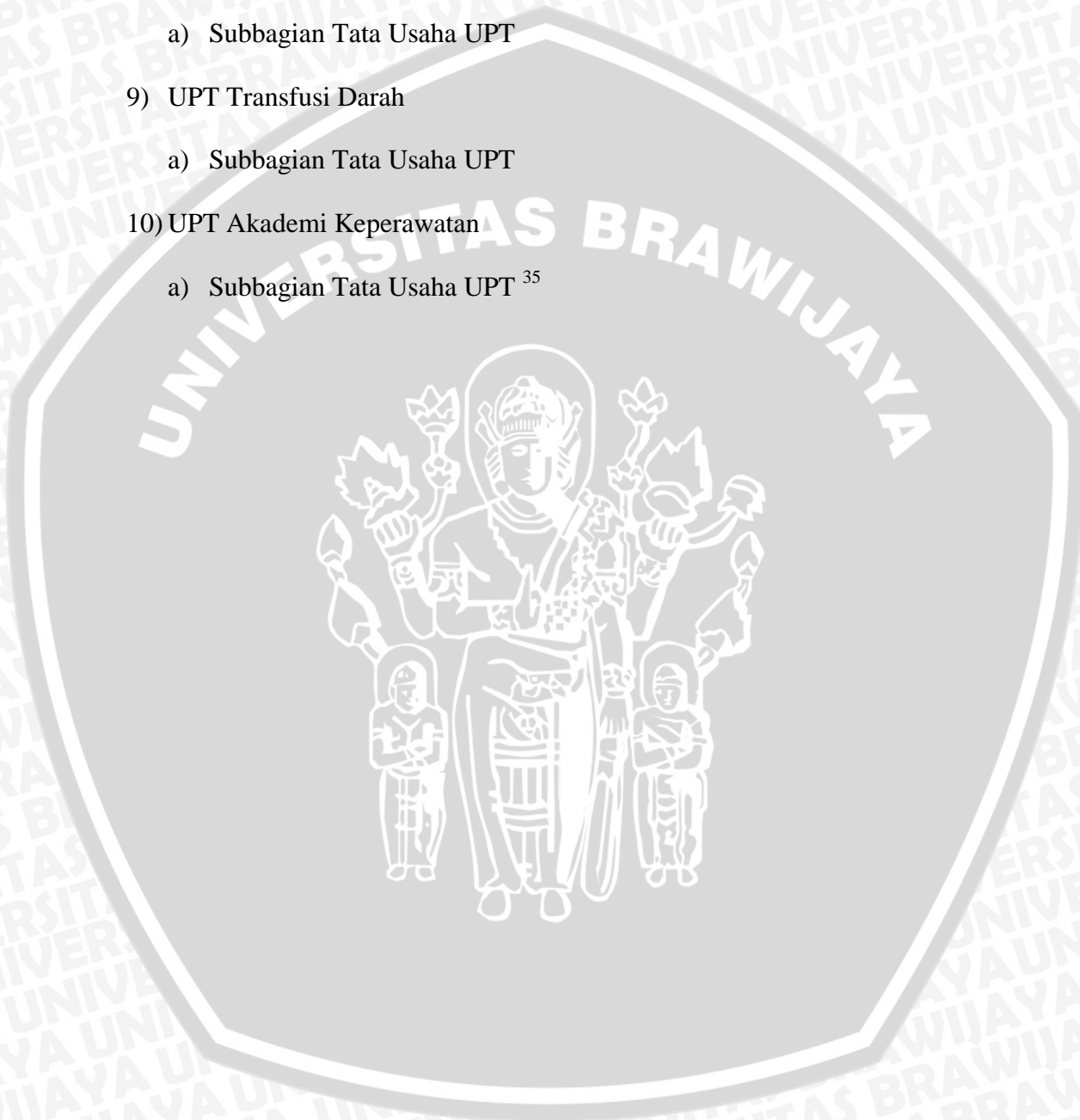
JABATAN	NAMA
Kepala Dinas	Dr. Hermanta Setiarsa. M. Qih
Sekretaris	Ninik Dwi Haryani, B. Sc
Ka. Sub Bag Perencanaan & Evaluasi	Lilik Zubaidah, SE
Ka. Sub Bag Umum & Kepegawaian	Elija Subroto
Ka. Sub Bag Keuangan	Nanuk Srijadi
Ka. Bidang Kesehatan Keluarga & Promosi Kesehatan	Agus Widjanarko, S.KM, M.Kes
Ka. Seksi Kesehatan Keluarga	Hermin Daru Ekoprianto, S.KM
Ka. Seksi Gizi	Hartanto, S.TP
Ka. Seksi Promosi Kesehatan	Kumana
Ka. Bidang Pelayanan Kesehatan	Dra. Ending Kuntariati, A.Pt
Ka. Seksi Pelayanan Kesehatan Dasar	Nuzulyati, A.MK
Ka. Seksi Pelayanan Kesehatan Khusus	Drg. Trinil Donata
Ka. Seksi Farmasi, Makanan, dan Minuman	Dra. Nely Marida, S. Si, A.Pt
Ka. Bidang Pencegahan, Pemberantasan Penyakit & Kesehatan Lingkungan	Herman Suryanto, SE., MM
Ka. Seksi Pencegahan Penyakit	Hari Kuntjoro
Ka. Seksi Pemberantasan Penyakit	Achmad Choizin, SE
Ka. Seksi Kesehatan Lingkungan	Moch. Rachmad
Ka. Bidang Pengembangan	Juni Widodo, SE
Ka. Seksi Pembinaan SDM Kesehatan	Sutini
Ka. Seksi Sarana & Prasarana Kesehatan	Muhadi
Ka. Seksi Registrasi dan Akreditasi	Subekhi Yasin
UPT Puskesmas Gadingrejo	drg. Andrijani Rifka
UPT Puskesmas Purworejo	dr. Dwi Narti
UPT Puskesmas Karangketug	dr. Sis Hartini Santoso
UPT Puskesmas Kebonsari	Dr. Rr. Dharmajanti Endang W.
UPT Puskesmas Kandang sapi	drg. Lanny Atyanti
UPT Puskesmas Sekarsono	dr. Hendra Romadhon
UPT Puskesmas Bugul Kidul	Drg. Hastiani Usmania
UPT Perbekalan Kefarmasian	Suryanto. S. Si. Apt
UPT Transfusi Darah	Dr. Hermanta Setiarsa. M. Qih
UPT Akademi Keperawatan	Kusman, A. Mk, SIP

Sumber : Data Primer, tidak diolah

Menurut Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2008 tentang Struktur Organisasi Dinas Daerah sebagai Unsur pelaksana Peraturan Walikota Nomor 35 Tahun 2008 tentang penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Kesehatan terdiri atas :

- 1) Kepala Dinas
- 2) Sekretariat :
 - a) Subbagian Perencanaan dan Evaluasi
 - b) Subbagian Umum dan Kepegawaian
 - c) Subbagian Keuangan
- 3) Bidang Kesehatan Keluarga dan Promosi Kesehatan :
 - a) Seksi Kesehatan Keluarga
 - b) Seksi Gizi
 - c) Seksi Promosi Kesehatan
- 4) Bidang Pelayanan Kesehatan :
 - a) Seksi Pelayanan Kesehatan Dasar
 - b) Seksi Pelayanan Kesehatan Khusus
 - c) Seksi Farmasi, Makanan, dan Minuman
- 5) Bidang Pencegahan, Pemberantasan Penyakit, dan Kesehatan Lingkungan
 - a) Seksi Pencegahan Penyakit
 - b) Seksi Pemberantasan Penyakit
 - c) Seksi Kesehatan Lingkungan
- 6) Bidang Pengembangan
 - a) Seksi Pembinaan SDM Kesehatan
 - b) Seksi Sarana dan Prasarana Kesehatan

- c) Seksi Regristasi dan Akreditasi
- 7) UPT Perbekalan Kefarmasian
 - a) Subbagian Tata Usaha UPT
- 8) UPT Pusat Kesehatan Masyarakat
 - a) Subbagian Tata Usaha UPT
- 9) UPT Transfusi Darah
 - a) Subbagian Tata Usaha UPT
- 10) UPT Akademi Keperawatan
 - a) Subbagian Tata Usaha UPT³⁵



³⁵ _____, *Profil Dinas Kesehatan Kota Pasuruan*, 2008, Pasuruan,

B. PENGAWASAN DINAS KESEHATAN KOTA PASURUAN TERKAIT PENYALAHGUNAAN KENDARAAN DINAS DI LINGKUP PEGAWAINYA

1. Kendaraan Dinas di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan

Mengingat tugas dan fungsi Dinas Kesehatan dalam membantu Pemerintah Kota Pasuruan di bidang kesehatan, maka penting keberadaan kendaraan dinas untuk mempermudah pegawai Dinas Kesehatan Kota Pasuruan dalam menjalankan kinerjanya dengan baik. Sebab, dengan adanya kendaraan dinas tersebut maka proses penanganan masalah dan program-program kesehatan akan cepat terselesaikan dan terealisasikan di wilayah Kota Pasuruan.

Adanya kendaraan dinas itu sendiri tidak lepas dari kewenangan Dinas Kesehatan Kota Pasuruan sebagai instansi yang memberikan kendaraan dinas untuk dioperasionalkan atau diberikan kepada pegawai dinas kesehatan selaku kuasa pengguna kendaraan dinas. Pemberian kendaraan dinas tersebut diupayakan agar setiap pejabat struktural mendapatkannya, karena disebabkan tugas pokok dan fungsinya yang lebih membutuhkan dalam pemanfaatan kendaraan dinas tersebut. Adapun perealisasi kendaraan dinas itu juga tidak lepas dari Pemerintah Daerah Kota Pasuruan selaku pihak yang memberikan anggaran kepada Dinas Kesehatan Kota Pasuruan untuk memberikan salah satu fasilitas negara tersebut guna menunjang kinerja pegawai yang optimal di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan.³⁶

³⁶ Hasil wawancara peneliti dengan Kepala Dinas Kesehatan Kota Pasuruan dan Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian, hari Kamis, tanggal 23 Juli 2009, di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan.

Dimana kinerja pegawai Dinas Kesehatan Kota Pasuruan yang optimal tersebut sangat penting, untuk mendukung terwujudnya visi dan misi dinas kesehatan. Sehingga, program kerja yang telah direncanakan untuk pembangunan bidang kesehatan di Kota Pasuruan dapat dilaksanakan dengan baik dan semaksimal mungkin.

Dengan begitu, Dinas Kesehatan Kota Pasuruan dapat memenuhi indikator kinerja sebagai salah satu tolak ukur kinerja Dinas Kesehatan Kota Pasuruan. Adapun bentuk indikator kerja birokrasi publik yang baik, dapat peneliti uraikan berdasarkan pendapat oleh Dwiyanto, antara lain :

a. produktivitas

Dengan kinerja Dinas Kesehatan Kota Pasuruan yang optimal maka mendorong produktivitas Sumber Daya Manusia pegawai Dinas Kesehatan Kota Pasuruan untuk memiliki sikap mental yang selalu berusaha dan mempunyai pandangan bahwa mutu kehidupan hari ini harus lebih baik dari hari kemarin, dan hari esok lebih baik dari hari ini.

b. kualitas layanan

Dengan kinerja yang optimal maka pegawai Dinas Kesehatan Kota Pasuruan akan memahami pentingnya kualitas pelayanan kepada masyarakat, sehingga kualitas layanan dapat ditingkatkan.

c. responsivitas

Dengan kinerja yang optimal pegawai Dinas Kesehatan Kota Pasuruan mampu tanggap terhadap kebutuhan masyarakat sehingga penyusunan agenda, prioritas layanan, dan pengembangan program pelayanan

publik dapat diorganisir dengan baik sesuai aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

d. **responsibilitas**

Dengan kinerja yang optimal, Dinas Kesehatan Kota Pasuruan akan melaksanakan kegiatan birokrasi sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar dan sesuai dengan kebijakan birokrasi, baik yang eksplisit maupun implisit.

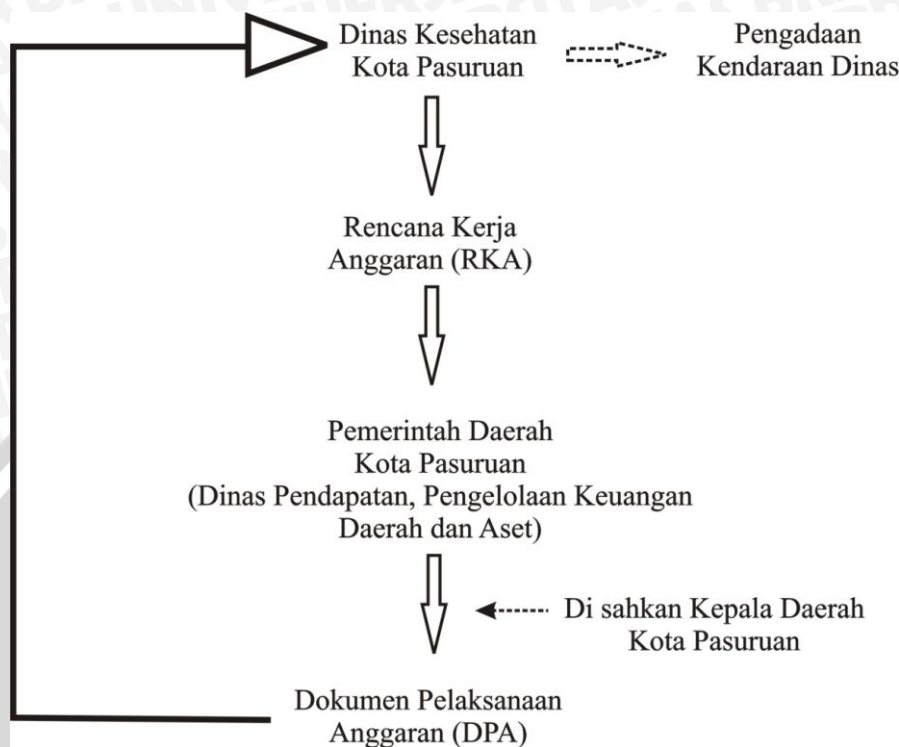
e. **akuntabilitas**

Dengan kinerja yang optimal maka akan mendorong pegawai untuk membangun Dinas Kesehatan sebagai birokrasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi dalam arti kebijakan dan kegiatannya konsisten dengan kehendak publik, tentunya harus sesuai dengan nilai-nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Dengan indikator yang menggambarkan tingkat pencapaian kinerja tersebut, maka sangat penting keberadaan adanya kendaraan dinas untuk menunjang kinerja pegawai. Kendaraan dinas itu sendiri ada melalui proses perencanaan kebutuhan, penganggaran serta pengadaan dari instansi pemerintah yang terkait.

Untuk proses adanya kendaraan dinas di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan tersebut, berdasarkan hasil wawancara yang telah dilakukan oleh peneliti, diketahui bahwa pengaturan dan segala ketentuannya di atur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah. Adapun pengelolaan kendaraan dinas dapat digambarkan melalui bagan berikut ini :

Bagan 2 Pengelolaan Kendaraan Dinas



Sumber Data : Data Primer, diolah

Pada tahap awal pengelolaan kendaraan dinas, Dinas Kesehatan Kota Pasuruan menyusun kebutuhan terhadap kendaraan dinas yang dituangkan dalam Rencana Kerja Anggaran, selanjutnya Rencana Kerja Anggaran tersebut di serahkan kepada Pemerintah Daerah Kota Pasuruan yang kemudian diproses oleh Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Aset untuk selanjutnya dilakukan rapat penetapan anggaran guna membentuk suatu Dokumen Pelaksanaan Anggaran yang kemudian disahkan oleh Kepala Daerah.

Dokumen Pelaksanaan Anggaran kendaraan dinas tersebut diserahkan kepada Dinas Kesehatan Kota Pasuruan untuk kemudian melakukan pengadaan kendaraan dinas sesuai dengan Rencana Kerja Anggaran yang telah disepakati. Pengadaan mengenai kendaraan dinas dilakukan Dinas

Kesehatan Kota Pasuruan untuk membeli kendaraan dinas yang telah direncanakan dengan sistem pelelangan melalui ikut campurnya penyedia jasa atau pihak kedua untuk selanjutnya dilakukan proses jual-beli. Kemudian setelah adanya kendaraan dinas, kendaraan dinas tersebut diserahkan kepada Dinas Kesehatan Kota Pasuruan, dan dilakukan penyimpanan terlebih dahulu sebelum diberikan kepada kuasa pengguna. Kuasa pengguna berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah adalah kepala satuan kerja atau pejabat yang ditunjuk oleh pengguna untuk menggunakan barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya. Dalam hal ini tentunya kuasa pengguna adalah pegawai yang disertai kendaraan dinas.

Penyerahan kendaraan dinas kepada pegawai Dinas Kesehatan Kota Pasuruan sebagai kuasa pengguna kendaraan dinas tersebut ada legalisasi dengan berupa Berita Acara Penyerahan Barang dari Dinas Kesehatan kepada pihak kuasa pengguna kendaraan dinas. Proses pengelolaan barang milik daerah tersebut dilakukan sesuai prosedur yang berlaku yang anggaran pengadaannya dibebankan pada anggaran resmi Pemerintah Daerah.³⁷

Penggunaan terhadap kendaraan dinas itupun haruannya lebih diprioritaskan untuk kepentingan dinas. Pemakaian kendaraan dinas itu sendiri harus digunakan pada saat jam kerja (07.00 WIB – 15.00 WIB untuk hari senin-kamis dan 07.00 WIB – 14.00 WIB untuk hari jumat) guna melakukan tugas dan fungsi dari pegawai Dinas Kesehatan yang bersangkutan. Hal itu disebabkan adanya perawatan kendaraan dinas, baik berupa servis,

³⁷ Hasil wawancara peneliti dengan Kepala Dinas Kesehatan Kota Pasuruan dan Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian, hari Kamis, tanggal 23 Juli 2009, di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan.

penggantian suku cadang atau bensin yang dibebankan pada anggaran resmi Pemerintah Daerah yang telah berupa Dokumen Pelaksanaan Anggaran.

Adapun kendaraan Dinas di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan terdapat dua jenis yaitu kendaraan dinas operasional dan kendaraan dinas perorangan. Dimana kendaraan operasional merupakan kendaraan yang digunakan Dinas Kesehatan untuk melakukan kegiatan operasionalnya dalam melaksanakan tugas dan fungsi dari Dinas Kesehatan.

Berikut ini adalah data dari Dinas Kesehatan Kota Pasuruan mengenai kendaraan dinas roda empat di Dinas Kesehatan yang dapat diuraikan dalam bentuk tabel, sebagai berikut :

Tabel 2
DATA KENDARAAN DINAS RODA EMPAT
DINAS KESEHATAN KOTA PASURUAN
TAHUN 2009

No.	JENIS BARANG	NAMA PEMEGANG	MERK	TYPE	CC	WARNA	TAHUN PEMBUATAN	KET
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Mobil (Station Wagon)	Kepala Dinas	Toyota Kijang	KF 63 SPR	1900	Biru Metalic	2003	
2	Mobil (Ambulance)	Bag. Sekretaris	Toyota Kijang	Kijang	1500	Putih	1995	
3	Mobil (Station Wagon)	Bid. Pengembangan	Toyota Kijang	Station	1800	Coklat	1994	
4	Mobil (Angkut Obat)	UPK / Farmasi	Isuzu Panther	TBR 54	2499	Putih	1998	
5	Mobil (Pick Up)	Bid P2P dan PL	Isuzu Panther	TBR 54 Turbo	2499	Hitam	2007	
6	Mobil (Ambulance)	Bid. Yankes	Daihatsu Espass	D S93	1600	Putih	2006	
7	Mobil (Ambulance)	Bid. Kesga dan Gizi	Toyota Hi Lux	-	1900	Putih	2008	

Sumber : Data Primer, tidak diolah

Dari hasil data primer yang diperoleh dari Dinas Kesehatan tersebut maka analisis yang diberikan oleh peneliti, yaitu Kendaraan operasional ini berupa mobil ambulans, mobil jenis pick up, mobil untuk angkut obat, dan mobil jenis *station wagon* (mobil umum jenis tertutup). Untuk mobil jenis *station wagon* terdapat dua buah, dengan merk Toyota Kijang yang mana digunakan oleh Kepala Dinas dan Sub Bidang Pengembangan. Untuk mobil dinas jenis ambulance terdapat tiga buah, dengan merk Toyota Kijang, Daihatsu Espass, dan Toyota Hi Lux yang mana digunakan oleh Sub Bidang Yankes, Sub Bidang Kesga dan Gizi dan Bagian Sekretaris. Sedangkan kendaraan dinas roda empat jenis Angkut Obat, dengan merk Isuzu Panther yang digunakan oleh UPK / Bidang Farmasi. Dan ada mobil dinas berjenis pick up, dengan merk Isuzu Panther yang digunakan oleh Sub Bidang P2P dan PL.

Berdasarkan dari data primer, kendaraan operasional roda empat tersebut setiap harinya berada di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan, karena sifat dari kendaraan tersebut memang hanya digunakan untuk kepentingan operasional Dinas Kesehatan Kota Pasuruan semata, sehingga tidak ada pegawai dari Dinas Kesehatan yang berwenang membawa kendaraan Dinas tersebut atau bahkan menggunakan untuk kepentingan pribadi.

Dalam operasionalnya kendaraan-kendaraan tersebut setiap harinya digunakan untuk melakukan kegiatan dalam bidang kesehatan, seperti halnya, kegiatan *fogging* (penyemprotan nyamuk demam berdarah), kontrol terhadap UPT puskesmas-puskesmas yang terdapat di wilayah Kota Pasuruan, untuk menyalurkan obat-obatan, untuk promosi kesehatan dan kegiatan lain yang berhubungan dengan bidang kesehatan.

Dalam hal pemegang kendaraan dinas roda empat tersebut seperti yang tercantum dalam tabel 2, yang mana tidak ada pemegang kendaraan perorangan atau individu, dengan kata lain kendaraan tersebut diserahkan kepada beberapa sub bidang yang ada di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan untuk memperlancar kinerja masing-masing Sub Bidang tersebut sesuai dengan program dan tujuan dari Dinas Kesehatan Kota Pasuruan.³⁸

Sedangkan untuk kendaraan roda dua, berikut data dari Dinas Kesehatan Kota Pasuruan yang dapat disajikan peneliti :

Tabel 3
DATA KENDARAAN RODA DUA
DINAS KESEHATAN KOTA PASURUAN TAHUN 2009

No.	JENIS BARANG	NAMA PEMEGANG	MERK	TYPE	CC	WARN A	TAHUN PEMBUATAN	KET
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Sepeda Motor	Elija Subroto	Yamaha Vega	R 110 3SO	110	Putih	2005	
2	Sepeda Motor	Sutrisno Hadi	Yamaha	V 100 K/E	110	Hitam	1996	
3	Sepeda Motor	Hartanto, STP	Suzuki	EN 125	125	Putih	2006	
4	Sepeda Motor	Hari Kuntjoro	Suzuki	EN 125	125	Putih	2006	
5	Sepeda Motor	Abd. Rohman	Suzuki	A 100	100	Hitam	1978	
6	Sepeda Motor	Indah Qosi'ah,SH	Suzuki	A 100	100	Hitam	1998	
7	Sepeda Motor	Hermin, DEP	Honda	NF 100 SLD	100	Putih	2006	
8	Sepeda Motor	Sumiar Aini	Honda	C 86	80	Hitam	1997	
9	Sepeda Motor	Imam Agung Haryanto	Honda	MOB 79 WIN	100	Hitam	1990	
10	Sepeda Motor	Hadi Santoso	Honda	C 86	80	Hitam	1997	
11	Sepeda Motor	Neni Kusumawardani	Honda	C 100 M	100	Hitam	1997	
12	Sepeda Motor	Abdullah AS	Honda	WIN	100	Hitam	1991	
13	Sepeda Motor	Sekretaris	Honda	NF 125	125	Hitam-	2007	

³⁸ Hasil wawancara peneliti dengan Kepala Dinas Kesehatan Kota Pasuruan dan Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian , hari Jum'at tanggal 7 Agustus 2009, di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan.

			Supra X 125	TD		Putih		
14	Sepeda Motor	Moh. Subekhi Yasin	Honda Supra X 125	NF 125 TD	125	Hitam- Putih	2007	
15	Sepeda Motor	Nanuk Srijadi	Honda Supra X 125	NF 125 TD	125	Hitam- Putih	2007	
16	Sepeda Motor	Sutini	Honda Supra X 125	NF 125 TD	125	Hitam- Putih	2007	
17	Sepeda Motor	Kumana	Honda Supra X 125	NF 125 TD	125	Hitam- Putih	2007	
18	Sepeda Motor	Nelly Marida	Honda Supra X 125	NF 125 TD	125	Hitam- Putih	2007	
19	Sepeda Motor	Lilik Zubaidah, SE	Honda Supra X 125	NF 125 TD	125	Hitam- Putih	2007	
20	Sepeda Motor	Achmad Chosin, SE	Honda Supra X 125	NF 125 TD	125	Hitam- Putih	2007	
21	Sepeda Motor	Muhadi	Honda Supra X 125 TR		125	Hitam	2008	
22	Sepeda Motor	Dra. Endang K, Apt	Honda Supra X 125 TR		125	Hitam	2008	
23	Sepeda Motor	Agus Wijanarko, SKM	Honda Supra X 125 TR		125	Hitam	2008	
24	Sepeda Motor	Yuni Widodo	Honda Supra X 125 TR		125	Hitam	2008	
25	Sepeda Motor	M. Rahmad	Honda Supra X 125 TR		125	Hitam	2008	

*Ket.14 Kendaraan Roda Dua Kondisinya Rusak
Sumber : Data Primer, tidak diolah

Analisis dari tabel 3 data primer tersebut menyatakan bahwa jenis kendaraan roda dua merupakan kendaraan perorangan dinas. Kendaraan perorangan adalah kendaraan yang diserahkan kepada pegawai Dinas Kesehatan untuk digunakan sesuai dengan fungsi dan tanggung jawabnya. Kendaraan perorangan tersebut berupa sepeda motor yang keseluruhannya

berjumlah 25 buah yang digunakan oleh beberapa pegawai Dinas Kesehatan dan terdapat 14 kendaraan yang mengalami kerusakan dan sudah tidak layak pakai, yang pada saat ini disimpan di gudang Dinas Kesehatan untuk selanjutnya dimusnahkan dengan beberapa ketentuan yang ada dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Dalam pengelolaan kendaraan roda dua ini, diberikan kewenangan kepada pegawai Dinas Kesehatan untuk dibawa pulang ke rumah dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan baik oleh pihak Dinas Kesehatan Kota Pasuruan atau peraturan-peraturan lain yang berhubungan dengan tata cara pengelolaan kendaraan dinas.

Dalam pemberian kendaraan dinas, baik kendaraan dinas roda dua dan kendaraan dinas roda empat tersebut selain berdasarkan pada peraturan yang terdapat pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, juga adanya berita acara (terlampir) penyerahan kendaraan dinas. Berita acara penyerahan kendaraan dinas tersebut mencantumkan beberapa hal, diantaranya adalah waktu penyerahan kendaraan dinas, nama-nama pihak yang bersangkutan diantaranya pihak pertama Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian yang berwenang menyerahkan kendaraan dinas dan pihak kedua, sebagai pihak penerima kendaraan dinas, selanjutnya mencantumkan tentang jenis kendaraan yang diserahkan tersebut, dan juga mencantumkan tentang kewajiban dari pihak kedua dalam hal pengelolaan kendaraan dinas. Kepala Sub Bagian

Umum sebagai pihak yang menyerahkan kendaraan dinas tersebut sebelumnya telah diketahui oleh Kepala Dinas Kesehatan Kota Pasuruan.³⁹

2. Fakta Lapangan Terkait Penyalahgunaan Penggunaan Kendaraan Dinas

Dalam pengamatan yang telah dilakukan oleh peneliti, peneliti mendapati banyaknya fakta yang tidak sesuai dengan beberapa ketentuan, baik yang ada di dalam peraturan perundang-undangan ataupun ketentuan di luar peraturan perundang-undangan. Banyaknya inkonsistensi tersebut menjadi menarik untuk dianalisis lebih dalam bentuk apa saja pelanggaran yang dilakukan oleh beberapa pegawai Dinas Kesehatan terkait dalam hal penggunaan kendaraan dinas.

Sebelumnya peneliti telah menjelaskan asal usul dari kendaraan dinas tersebut, yang mana kendaraan dalam hal pengadaannya menggunakan anggaran dari pemerintah dan untuk selanjutnya anggaran tersebut seharusnya digunakan dengan sebaik-baiknya. Sesuai dengan arti kata kendaraan dinas, yang merupakan kendaraan milik dinas dan harus digunakan untuk kepentingan dinas maka dalam penggunaannya pun harus sesuai dengan tugas dan fungsi dari Dinas Kesehatan sebagai objek penelitian.

Banyak hal yang diungkapkan dalam lapangan tentang penyalahgunaan kendaraan dinas tersebut. Bahwa peneliti menganalisis secara terpisah antara penyalahgunaan kendaraan dinas roda empat dan penyalahgunaan kendaraan dinas roda dua. Yang mana permasalahan inilah yang menjadi dasar pembentukan penelitian ini. Dengan banyaknya penyalahgunaan kendaraan dinas tersebut maka menjelaskan bahwa tidak sepenuhnya kendaraan dinas memberikan nilai positif semata, bahkan memberikan dampak negatif yang dalam jangka waktu lama

³⁹ Hasil wawancara peneliti dengan Kepala Dinas Kesehatan Kota Pasuruan dan Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian, hari Jum'at, tanggal 7 Agustus 2009, di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan.

dapat menimbulkan suatu permasalahan hukum baik dari dalam Dinas Kesehatan Kota Pasuruan, Pemerintah Daerah Kota Pasuruan bahkan dapat timbul dari Masyarakat.

Banyak pelanggaran yang dilakukan oleh pegawai-pegawai Dinas Kesehatan Kota Pasuruan, seperti halnya pelanggaran dalam penggunaan kendaraan roda empat. Pelanggaran yang dilakukan pegawai Dinas Kesehatan tersebut melanggar aturan yang telah ditetapkan oleh dinas Kesehatan Kota Pasuruan tentang penggunaan kendaraan operasional roda empat.

Adanya aturan bahwa kendaraan roda empat sebagai kendaraan operasional tidak boleh dibawa pulang oleh pegawai Dinas Kesehatan, pada kenyataannya terdapat kendaraan dinas yang dibawa pulang oleh beberapa pegawai Dinas Kesehatan. Bahkan kendaraan tersebut digunakan di luar kepentingan dinas atau di luar jam kerja dinas. Dari pengamatan yang dilakukan peneliti, didapati bahwa terdapat pejabat di Dinas Kesehatan membawa pulang kendaraan roda empat jenis ambulance yang mana sirine yang ada diatas kendaraan dilepas, sehingga kendaraan tersebut nampak seperti kendaraan dinas biasa sehingga dapat lebih leluasa dalam hal penggunaannya.

Adapun deskripsi terhadap fakta penyalahgunaan kendaraan dinas roda empat tersebut adalah sebagai berikut :

1. Penyalahgunaan fungsi ambulance sebagai kendaraan operasional oleh Dinas Kesehatan Kota Pasuruan dengan melepas sirine yang ada diatas kendaraan tersebut, sehingga mirip kendaraan dinas biasa. Hal tersebut tidak sesuai dengan Rencana Kerja Anggaran yang diajukan Dinas Kesehatan Kota Pasuruan kepada Pemerintah Daerah Kota Pasuruan untuk mengeluarkan kendaraan dinas tersebut sebagai kendaraan operasional yang digunakan untuk

tugas dan fungsi Dinas Kesehatan Kota Pasuruan. Tidak jelas pihak yang melepas sirine yang ada di kendaraan tersebut, tetapi kendaraan dinas ini kerap kali diparkir dan dibawa Kepala Dinas Dinas Kesehatan Kota Pasuruan, tentunya hal tersebut tidaklah sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang telah diberlakukan.

2. *Station wagon* yang digunakan oleh Kepala Dinas untuk kepentingan di luar jam kerja. Bahkan kendaraan tersebut selalu dibawa pulang dengan kata lain tidak diparkir / ditempatkan di Dinas Kesehatan seperti peraturan yang seharusnya. Hal tersebut tentu saja melanggar ketentuan yang mana berdasarkan hasil wawancara dengan pihak Dinas Kesehatan, dijelaskan bahwa semua kendaraan operasional roda empat di parkir atau dikembalikan di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan, setelah melakukan aktifitas yang berhubungan dengan tugas dan fungsinya di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan.
3. Fakta lain dari sumber yang telah didapatkan berupa data primer dalam bentuk wawancara dengan salah satu pegawai Dinas Kesehatan Kota Pasuruan, peyalahgunaan kendaraan operasional roda empat, yaitu ambulance tersebut kerap kali dibawa pulang dan penggunaan kendaraan roda empat jenis ambulance yang mana sering digunakan setiap dua minggu sekali untuk berkunjung ke saudaranya yang berada di luar kota, bahkan pada saat liburan Hari Raya Idul Fitri, kendaraan tersebut digunakan untuk mudik. Penyalahgunaan tersebut dilakukan karena alasan tidak adanya operasional kendaraan dinas tersebut pada saat hari libur kerja, sehingga pegawai yang bersangkutan menggunakan kendaraan tersebut dengan leluasnya. Penggunaan kendaraan tersebut dilakukan tanpa menggunakan ijin kepada

pihak yang bersangkutan, dalam hal ini Dinas Kesehatan Kota Pasuruan sebagai instansi yang mengeluarkan kendaraan dinas tersebut.⁴⁰

Demikian analisis data primer dari kendaraan operasional roda empat yang telah di dapat oleh peneliti dari hasil wawancara kepada pihak yang terkait dan pengamatan di lapangan. Dengan adanya penyalahgunaan terhadap kendaraan operasional tersebut tidak menutup kemungkinan penyalahgunaan tersebut dilakukan juga oleh kuasa pengguna dari kendaraan perorangan. Setelah mengumpulkan beberapa data primer yang berhubungan dengan permasalahan penelitian ini, peneliti menemukan beberapa pegawai Dinas kesehatan Kota Pasuruan sebagai kuasa pengguna dari kendaraan roda dua juga melakukan penyalahgunaan.

Adapun pelanggaran terhadap kendaraan perorangan dinas roda dua, yang dapat digambarkan peneliti berdasar hasil pengamatan dan wawancara adalah sebagai berikut :

1. Penggunaan kendaraan dinas roda dua di luar kepentingan dinas tanpa ijin. Ini adalah bentuk pelanggaran yang hampir terjadi pada semua kuasa pengguna kendaraan dinas roda dua. Berkaitan dengan hal tersebut peneliti mencoba menelusuri lebih dalam untuk menguatkan pengamatan yang ada dan berhasil melakukan wawancara dengan dua orang pegawai Dinas Kesehatan Kota Pasuruan yang melakukan pelanggaran dalam hal ini. Dua pegawai tersebut mengakui bahwa seringkali menggunakan kendaraan dinas untuk kepentingan

⁴⁰ Hasil wawancara peneliti dengan Pak Sugiono sebagai kuasa pengguna kendaraan dinas jenis ambulans, hari Selasa, tanggal 11 Agustus 2009, di, Rumah Pak Sugiono.

pribadi sehari – hari seperti belanja, antar jemput anak sekolah, bahkan untuk mudik saat Hari Raya Idul Fitri.⁴¹

2. Pelanggaran pegawai mengganti plat nomor polisi kendaraan dinas yang berwarna merah menjadi plat nomor polisi untuk kendaraan umum berwarna hitam. Dari hasil pengamatan yang dilakukan peneliti, diketahui bahwa hal tersebut dilakukan pegawai agar lebih leluasa dalam menggunakan kendaraan dinas untuk kepentingan pribadi. Penggantian plat nomor itu sendiri dilakukan dengan memesan plat kemudian dipasang sendiri oleh pegawai Dinas Kesehatan tersebut. Namun, saat pegawai tersebut bekerja plat nomor dikembalikan seperti semula menjadi plat yang berwarna merah. Seringkali penggantian plat kendaraan dinas menjadi plat kendaraan umum dilakukan saat setelah melakukan aktifitas kerja.
3. Adanya penyimpangan bahwa tidak ada biaya pengelolaan kendaraan dinas dari Pemerintah daerah. Dimana pada ketentuan yang seharusnya bahwa biaya pengelolaan tersebut sepenuhnya ditanggung oleh Pemerintah daerah. Namun, pada kenyataannya, kuasa penggunalah yang harus menanggung biaya pengelolaan mulai dari biaya untuk bensin hingga perawatan lainnya. Tentu saja ini adalah pemicu bagi pegawai Dinas Kesehatan untuk menggunakan kendaraan dinas demi kepentingan sehari-hari di luar jam kerja, sebab dengan begitu pegawai merasa mempunyai hak dalam menggunakan kendaraan dengan sesuka hati. Fakta ini didapati dari hasil wawancara peneliti dengan pegawai Dinas Kesehatan Kota Pasuruan bersangkutan.

Alasan pelanggaran-pelanggaran tersebut dilakukan, tidak jauh dari kepentingan pribadi yang setiap saat harus dipenuhi, tanpa mempertimbangkan

⁴¹ Hasil wawancara peneliti dengan Ibu Elija Subroto dan Achmad Chozin sebagai kuasa pengguna kendaraan dinas jenis sepeda motor, hari Kamis, tanggal 13 Agustus 2009, di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan.

resiko adanya tegoran dari Dinas Kesehatan Kota Pasuruan terhadap penggunaan kendaraan dinas yang tidak semestinya. Bahkan mengganti plat kendaraan dinas tersebut relatif lebih aman dan leluasa dalam hal menggunakan kendaraan dinas tersebut.

Dengan begitu, dapat diketahui bahwa pelanggaran yang terjadi terkait penyalahgunaan kendaraan dinas ini sudah tampak membudaya atau dengan kata lain menjadi *culture* yang kuat di kalangan pegawai Dinas Kesehatan kota Pasuruan. Dengan begitu, *culture* tersebut akan memberikan dampak terhadap norma-norma hukum yang mengatur mengenai penggunaan kendaraan dinas.

3. Pengawasan Dinas Kesehatan Kota Pasuruan

Adanya pelanggaran seperti yang diuraikan sebelumnya, tentunya tidak bisa lepas keterkaitannya dengan pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kota Pasuruan. Dimana pengawasan tersebut bertujuan memberikan kontrol terhadap penggunaan kendaraan dinas, baik kendaraan dinas operasional maupun kendaraan dinas perorangan. Kontrol yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan tersebut berupa pengawasan terhadap penggunaan kendaraan dinas oleh pegawai Dinas Kesehatan Kota Pasuruan sebagai kuasa pengguna kendaraan dinas. Pengawasan yang dilakukan ini memiliki tujuan untuk menunjukkan atau menentukan kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah kesalahan tersebut terulang kembali.

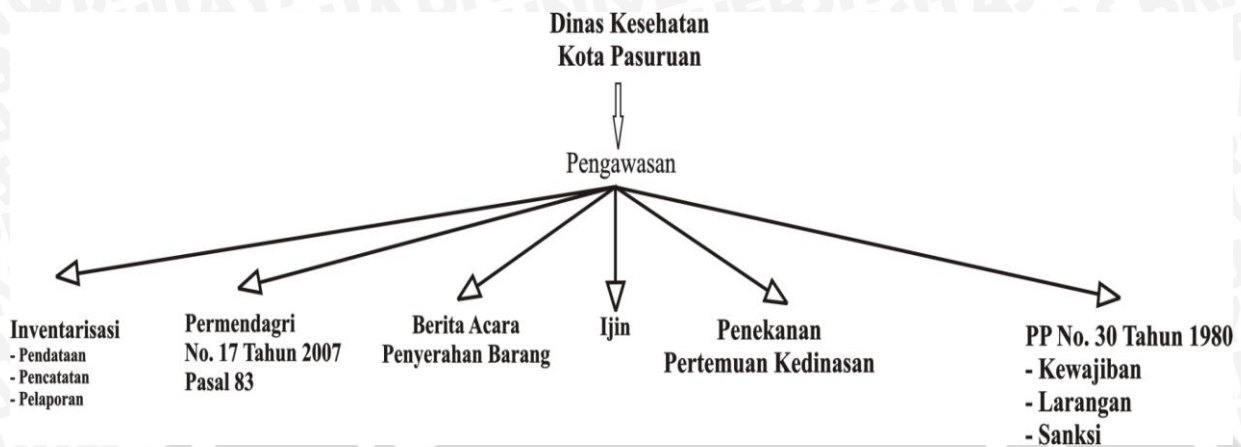
Pengawasan mengenai kendaraan dinas, apabila dijelaskan menurut pendapat Prayudi, bahwa pengawasan mengenai kendaraan dinas adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dilakukan oleh pegawai Dinas Kesehatan kota Pasuruan terhadap penggunaan kendaraan dinas dengan peraturan

atau norma yang telah direncanakan atau yang telah diperintahkan. Dari hasil pengawasan kendaraan dinas tersebut harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat perbandingan tersebut ada kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya.

Dengan demikian, pengawasan kendaraan Dinas di Dinas Kesehatan kota Pasuruan dapat bersifat : *pertama*, politik, bilamana yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektivitas dan atau legitimasi tentang penggunaan kendaraan dinas. *Kedua*, yuridis (hukum), bilamana tujuannya adalah menegakkan yuridiksitas dan atau legalitas pengaturan mengenai penggunaan kendaraan dinas. *Ketiga*, ekonomis, bilamana yang menjadi sasaran adalah efisien dan teknologi terhadap pemanfaatan kendaraan dinas. *Keempat*, moral dan susila, bilamana yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas pegawainya terhadap penggunaan kendaraan dinas.

Kepala dinas Dinas Kesehatan Kota Pasuruan berwenang dan bertanggung jawab dalam pengelolaan kendaraan dinas. Sejauh ini pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kota Pasuruan, yaitu kepala dinas sesuai dengan kewenangannya menugaskan sub bagian umum dan kepegawaian memantau penggunaan kendaraan dinas dan memberikan laporan apabila adanya kendaraan dinas baru yang datang kepada kepala dinas sesuai klausul dalam berita acara penyerahan kendaraan dinas yang dilakukan setiap enam bulan sekali. Kepala Dinas melalui Sub Bagian Umum dan Kepegawaian sebagai pengurus barang memiliki kewenangan mencatat dan menginventarisasi. Meskipun pada faktanya, pemantauan yang dilakukan terhadap penggunaan kendaraan dinas masih belum maksimal. Di bawah ini, dapat penulis sajikan bagan mengenai pengawasan kendaraan dinas.

Bagan 3 Pengawasan Dinas Kesehatan Kota Pasuruan



Sumber Data : Data Primer, diolah

Inventarisasi dalam hal ini merupakan kegiatan untuk melakukan pendataan, pencatatan, dan pelaporan hasil pendataan kendaraan dinas. Kegiatan ini dilakukan dengan cara melakukan sensus kendaraan dinas yang ada di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan, untuk selanjutnya dilakukan pencatatan untuk menyusun buku inventaris kendaraan dinas. Kegiatan pencatatan dan inventarisasi dilakukan setiap enam bulan sekali dan menjadi laporan neraca barang Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang untuk selanjutnya diberikan kepada Pemerintah Daerah Kota Pasuruan, yang menjadi kewenangan Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset.

Pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan tersebut guna memberikan sarana kontrol terhadap penggunaan kendaraan dinas. Selain menggunakan upaya pengawasan dengan cara pencatatan dan inventarisasi kendaraan dinas sebagai salah satu barang milik daerah, upaya lain yang digunakan yaitu dengan adanya peraturan-peraturan yang mengatur mengenai penggunaan kendaraan dinas. Peraturan tersebut seperti halnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan

Barang Milik Daerah. Dalam peraturan ini ketentuan tentang pengawasan terdapat dalam pasal 83 (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 yang menjelaskan bahwa :

“Pengelola berwenang untuk melakukan pemantauan dan investigasi atas pelaksanaan penggunaan, pemanfaatan, dan pemindahtanganan Barang Milik Daerah, dalam rangka menertibkan penggunaan, pemanfaatan, dan pemindahtanganan Barang Milik Daerah sesuai dengan ketentuan yang berlaku”.

Penggunaan dalam hal ini, penggunaan kendaraan dinas harus sesuai dengan tugas dan fungsi Dinas Kesehatan Kota Pasuruan sebagai pihak pengguna atau kuasa pengguna dari kendaraan dinas, ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 1 (17) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 , yang menjelaskan bahwa :

“Penggunaan adalah kegiatan yang dilakukan oleh pengguna / kuasa pengguna dalam mengelola dan menatausahakan barang milik daerah sesuai dengan tugas pokok dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang bersangkutan”.

Pengawasan yang terdapat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tersebut jelas memberikan gambaran bahwa kendaraan dinas yang merupakan salah satu barang milik daerah harus tepat dalam hal penggunaannya. Tindak lanjut dari pengawasan tersebut terdapat dalam ketentuan Pasal 83 (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 yang berbunyi,

“Tindak lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pengelola dapat meminta aparat pengawas fungsional untuk melakukan audit atas pelaksanaan penggunaan, pemanfaatan, dan pemindahtanganan Barang Milik Daerah”.

Dan ketentuan Pasal 83 (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 menjelaskan, bahwa :

“hasil audit sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada pengelola untuk ditindaklanjuti sesuai ketentuan perundang-undangan”.

Berdasarkan Pasal 1 (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 Pengelola dalam hal ini merupakan pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab melakukan koordinasi pengelolaan barang milik daerah.

Selain adanya peraturan-peraturan tersebut adanya upaya dari Dinas Kesehatan Kota Pasuruan mengeluarkan kewajiban-kewajiban yang dituangkan dalam Berita Acara Penyerahan Barang yang wajib disepakati oleh pegawai yang akan mendapatkan kendaraan dinas tersebut. Pernyataan kewajiban bahwa harus adanya optimalisasi terhadap penggunaan kendaraan dinas, diantaranya adalah, *Pertama*, memprioritaskan penggunaan sarana ini (Kendaraan Dinas) untuk kepentingan dinas, yakni Dinas Kesehatan Kota Pasuruan, *Kedua*, adanya kewajiban dilarang memindahtangankan tanggung jawab / penggunaan sarana ini (kendaraan dinas) kepada pihak lain tanpa sepengetahuan / persetujuan Kepala Dinas Kesehatan Kota Pasuruan, *Ketiga*, menyerahkan kembali sarana ini (kendaraan dinas) dalam keadaan baik kepada Kepala Dinas Kesehatan Kota Pasuruan apabila pihak kedua pindah tugas, pensiun, dan atau atas pertimbangan lain yang memungkinkan dipindahkan tanggung jawab sarana ini (kendaraan dinas). Dengan adanya pengawasan yang terdapat dalam Berita Acara Penyerahan Barang tersebut dapat memberikan sedikit proteksi terhadap penggunaan kendaraan dinas.

Upaya lain yang digunakan Dinas Kesehatan Kota Pasuruan untuk melakukan pengawasan penggunaan kendaraan dinas yaitu para pegawai sebagai kuasa pengguna kendaraan dinas untuk ijin secara lisan kepada Kepala Dinas Kesehatan Kota Pasuruan apabila menggunakan kendaraan dinas pada saat diluar jam kerja. Setelah adanya ijin dari Kepala Dinas maka perbuatan yang dilakukan oleh pegawai dapat dipertanggung jawabkan kepada Kepala Dinas mengenai kendaraan dinas yang digunakan di luar jam kerja tersebut. Ijin dari Kepala Dinas tersebut merupakan suatu persetujuan dari pejabat administrasi negara untuk melakukan sesuatu yang sebenarnya dilarang oleh peraturan atau undang-undang. Dengan adanya ijin tersebut Dinas Kesehatan Kota Pasuruan melalui Kepala Dinas melakukan pengawasan agar penggunaan kendaraan dinas tersebut sesuai dengan hal yang ijin.

Upaya selanjutnya yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kota Pasuruan dalam meminimalisasi penyalahgunaan terhadap penggunaan kendaraan dinas adalah memberikan penekanan pada pegawai yang diketahui melakukan penyalahgunaan setiap pertemuan kedinasan di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan. Penekanan tersebut dilakukan dengan cara memberikan masukan terhadap pegawai yang melakukan pelanggaran yang mana untuk selanjutnya pelanggaran tersebut tidak terulang kembali dan memberikan jalan keluar terhadap permasalahan tersebut. Penekanan dalam pertemuan kedinasan tersebut merupakan salah satu bentuk pengawasan karena adanya kesalahan yang diketahui Dinas Kesehatan sebelumnya.

Selain pengawasan menggunakan upaya pencatatan dan inventarisasi, Permendagri, Berita Acara Penyerahan Barang, penekanan pada saat pertemuan

kedinasan dan Ijin dari Kepala Dinas sebagai pejabat administrasi Negara, upaya selanjutnya dalam hal pengawasan adalah dengan menerapkan peraturan disiplin kepegawaian yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin Kepegawaian. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tersebut adanya beberapa ketentuan yang menekankan penggunaan kendaraan dinas harus sesuai dengan tugas dan fungsi yang telah ditetapkan oleh Dinas Kesehatan Kota Pasuruan, diantaranya adalah ketentuan mengenai kewajiban pegawai, larangan dan sanksi. Dalam ketentuan kewajiban pegawai terdapat beberapa poin yang secara umum merupakan pengawasan terhadap pegawai dalam hal penggunaan kendaraan dinas sebagai salah satu fasilitas Negara, diantaranya adalah ketentuan Pasal 2 (j) Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 menjelaskan bahwa :

“pegawai wajib segera melaporkan kepada atasannya, apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan Negara/Pemerintah, terutama di bidang keamanan, keuangan, dan material.”

Dan adanya hubungan dengan ketentuan Pasal 2 (m) Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 yang menjelaskan :

“Pegawai wajib menggunakan dan memelihara barang-barang milik Negara dengan sebaik-baiknya”.

Dari beberapa ketentuan tersebut maka jelas pengawasan dari Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 ini melindungi kendaraan dinas sebagai barang milik Negara yang mana harus adanya kontrol atau pengawasan yang optimal agar tidak adanya kerugian akibat adanya penyalahgunaan kendaraan dinas, mengingat semua biaya pengelolaan terhadap kendaraan dinas tersebut dibebankan kepada anggaran negara.

Ketentuan lain dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin Kepegawaian mengatur mengenai larangan. Beberapa ketentuan mengenai larangan yang mengatur tentang pengawasan kendaraan Dinas terdapat dalam Pasal 3 Ayat 1 (d) Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 yang menjelaskan bahwa :

“Pegawai dilarang menyalahgunakan barang-barang, uang, atau surat-surat berharga milik Negara.

Dan ketentuan Pasal 3 Ayat 1 (e) Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 yang menyatakan bahwa pegawai dilarang :

“Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang, dokumen, atau surat-surat berharga milik Negara secara tidak sah”.

Pengawasan itu timbul dengan adanya keterkaitan antara kedua ketentuan tersebut, yang mana menjelaskan larangan penyalahgunaan kendaraan dinas dengan cara memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan atau meminjamkan dengan tidak berdasarkan pada ketentuan yang telah ditetapkan atau secara tidak sah.

Dengan adanya beberapa ketentuan pengawasan yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin Kepegawaian tersebut sarana kontrol terhadap penggunaan kendaraan dinas terdapat dalam ketentuan Sanksi Disiplin Pegawai, dengan adanya sanksi itulah maka setiap pengguna kendaraan dinas secara tidak langsung diikuti oleh peraturan yang mengawasinya dalam hal pemakaian kendaraan dinas. Berdasarkan data primer berupa hasil wawancara dengan pihak dinas Kesehatan penerapan sanksi ini diberikan apabila diketahui telah terjadi penyimpangan

terhadap penggunaan kendaraan dinas, dan sanksi yang dikenakan berdasarkan pada tingkat kesalahan terhadap penyalahgunaan kendaraan dinas tersebut. berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah adanya ketentuan sanksi yang mengatur yang terdapat Pasal 85 (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 menjelaskan bahwa :

“Setiap kerugian daerah akibat kelalaian, penyalahgunaan/pelanggaran hukum atas pengelolaan barang milik daerah diselesaikan melalui tuntutan ganti rugi sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Dan Pasal 85 (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007, menyebutkan :

“setiap pihak yang mengakibatkan kerugian daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikenakan sanksi administratif dan/atau sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Dengan adanya ketentuan sanksi yang telah dijelaskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 inilah merupakan bentuk dari tingkat sanksi yang dikenakan oleh Dinas Kesehatan Kota Pasuruan apabila diketahui adanya pelanggaran sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Tingkat dan Jenis Hukuman Disiplin.⁴²

⁴² Hasil wawancara peneliti dengan Kepala Dinas Kesehatan Kota Pasuruan dan Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian , hari Kamis, tanggal 23 Juli 2009, di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan.

Beberapa upaya pengawasan yang telah dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kota Pasuruan itu diharapkan dapat meminimalisasi penyalahgunaan kendaraan dinas yang mana fungsinya sebagai fasilitas penunjang kinerja pegawai di Dinas Kesehatan.

C. KENDALA DINAS KESEHATAN KOTA PASURUAN DALAM MELAKUKAN PENGAWASAN KENDARAAN DINAS DI LINGKUP PEGAWAINYA

Pengelolaan barang milik daerah merupakan suatu tindakan dari aparatur atau pejabat pemerintahan untuk lebih memperhatikan barang milik daerah. Dengan adanya pengelolaan terhadap kendaraan dinas di Dinas Kesehatan ini melibatkan beberapa pegawai dari tahap perencanaan kendaraan dinas, pengadaan kendaraan dinas, penggunaan kendaraan dinas, terutama dalam tahap pengawasan terhadap penggunaan kendaraan dinas.

Pengawasan merupakan suatu hal yang sangat penting, karena dengan adanya pengawasan tersebut maka dapat diketahui apakah kendaraan dinas tersebut telah sesuai dengan fungsinya. Dalam pelaksanaan beberapa tahap dari pengelolaan kendaraan dinas tersebut tentunya tidak selalu mendapatkan respon untuk memperlancar, baik kelancaran dari aparaturnya, pengawasannya, bahkan adanya kelemahan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kendaraan dinas. Beberapa kelemahan tersebut tentunya menjadi hambatan untuk penggunaan kendaraan dinas sesuai dengan fungsi yang telah direncanakan sebelumnya.

Beberapa kelemahan telah diketahui peneliti melalui data primer dan sekunder berupa pengamatan lapangan, hasil wawancara, studi kepustakaan

berupa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kendaraan dinas. Kelemahan nampak sering terjadi dalam suatu program yang seharusnya memberikan nilai positif kepada pihak yang bersangkutan, justru dengan adanya kelemahan tersebut memberikan gambaran bahwa implementasi peraturan perundang-undangan kurang optimal dan membutuhkan perubahan dari kelemahan-kelemahan yang telah ditemukan di lapangan.

Beberapa kendala yang terdapat di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan dalam melaksanakan pengawasan terhadap penggunaan kendaraan dinas dalam lingkup pegawainya, diantaranya adalah :

a. Kultur.

Karena setiap pegawai yang ada pada Dinas Kesehatan Kota Pasuruan memiliki latar belakang yang berbeda-beda, maka hal tersebut juga membawa pengaruh dalam budaya perilaku kerja terutama dalam hal penggunaan kendaraan dinas para pegawai. Seperti halnya penyalahgunaan terhadap penggunaan kendaraan dinas juga kerap kali dilakukan oleh Kepala Dinas Kesehatan Kota Pasuruan, sehingga tidak menutup kemungkinan susunan struktur dibawahnya mengikuti kebiasaan dari Kepala Dinas Kesehatan Kota Pasuruan tersebut. Mengingat pimpinan yang melakukan pelanggaran maka para pegawai pun secara otomatis dan sadar akan mengikuti. Hal inilah yang pada akhirnya menjadi suatu kebiasaan dan membudaya. Sehingga pelanggaran pun tak dapat dielakkan lagi.

b. Kurangnya jumlah Sumber Daya Manusia yang melakukan pengawasan terhadap penggunaan kendaraan dinas.

Banyaknya jumlah kendaraan dinas yang dimiliki oleh Dinas Kesehatan menjadi kendala dari petugas pengawas kendaraan dinas. Oleh sebab itulah

pengawasan terhadap penggunaan kendaraan dinas tidak serta merta hanya tugas dari beberapa pegawai dari Sub Bagian Umum dan Kepegawaian tetapi membutuhkan dukungan dari seluruh pegawai Dinas Kesehatan.

- c. Pengetahuan kuasa pengguna kendaraan dinas kurang terhadap waktu penggunaan kendaraan dinas

Kurang adanya pengarahan sebelum diberikannya kendaraan dinas merupakan salah satu bentuk kendala dari pengawasan. Dengan tidak adanya pengetahuan dari kuasa pengguna terhadap kendaraan dinas maka tidak menutup kemungkinan untuk mempermudah terjadinya penyalahgunaan. Hal ini dapat diidentifikasi dari hasil wawancara (terlampir) yang telah dilakukan peneliti dengan beberapa pegawai.

- d. Pengawasan jarang dilakukan di lapangan

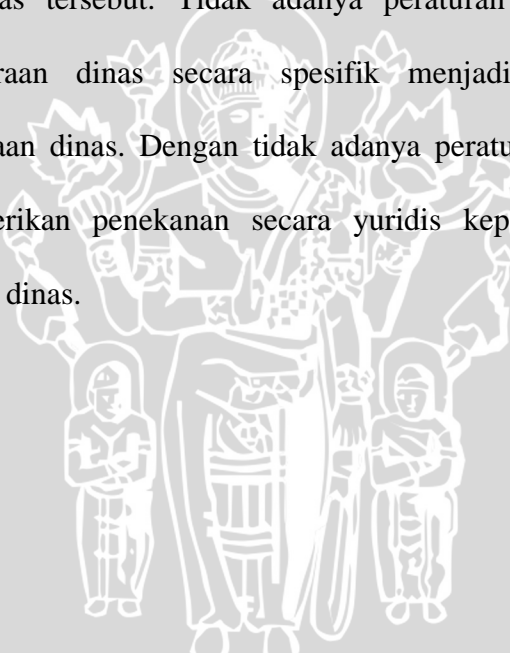
Pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kota Pasuruan terkesan tidak dilakukan dengan maksimal. Pendataan yang hanya dilakukan di dalam Dinas Kesehatan tidak dapat meminimalisasi penyalahgunaan terhadap penggunaan kendaraan dinas. seperti halnya penggunaan kendaraan perorangan dinas berupa kendaraan roda dua, relatif lebih mudah disalahgunakan, karena kendaraan jenis ini sering digunakan untuk memenuhi kepentingan diluar kepentingan dinas, pastinya di luar jam kerja dari Dinas Kesehatan Kota Pasuruan.

- e. Kurang adanya jaminan memfasilitasi dari Dinas Kesehatan Kota Pasuruan

Pengelolaan kendaraan dinas yang dilakukan Dinas Kesehatan Kota Pasuruan tidak sepenuhnya menjadi tanggungan Dinas Kesehatan Kota Pasuruan melalui anggaran Pemerintah Daerah, melainkan tidak terjaminnya pemfasilitasian terhadap kendaraan dinas, seperti halnya tidak adanya jaminan

bahan bakar atau bensin untuk kendaraan perorangan Dinas dan Operasional Dinas. Bahan bakar tersebut dibebankan kepada kuasa pengguna tidak adanya penganggaran terhadap bahan bakar kendaraan dinas. Sehingga, mengakibatkan timbulnya rasa memiliki kendaraan dinas. Kuasa pengguna merasa berhak menggunakan kendaraan dinas untuk kepentingan pribadi di luar kedinasan karena biaya pengelolaan kendaraan dinas sepenuhnya ditanggung pegawai bersangkutan.

- f. Tidak adanya aturan yang lebih konkrit mengatur tentang kendaraan dinas
- Kendala yang dihadapi dalam pengawasan saat ini kembali lagi pada legalitas dari kendaraan dinas tersebut. Tidak adanya peraturan yang membahas penggunaan kendaraan dinas secara spesifik menjadi kendala dalam pengawasan kendaraan dinas. Dengan tidak adanya peraturan yang spesifik maka tidak memberikan penekanan secara yuridis kepada setiap kuasa pengguna kendaraan dinas.



BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti mengenai pengawasan Dinas Kesehatan terkait penyalahgunaan kendaraan dinas, maka dapat disimpulkan bahwa :

1. Terdapat inkonsistensi terhadap peraturan-peraturan yang mengatur tentang penggunaan kendaraan dinas. Fakta di lapangan menunjukkan adanya penyimpangan dan penyalahgunaan kendaraan dinas. Bentuk penyalahgunaan tersebut, dapat diketahui pada kendaraan beroda dua dan beroda empat. Pada umumnya, kendaraan-kendaraan tersebut disalahgunakan untuk kepentingan pribadi di luar jam kerja.
2. Pengawasan terhadap penggunaan kendaraan dinas yang dilakukan Dinas Kesehatan belum sepenuhnya dilaksanakan dengan maksimal. Adapun peraturan-peraturan tersebut adalah sebagai berikut :
 - a. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Tekhnis Pengelolaan Barang Milik Daerah yang mengatur untuk melakukan pencatatan dan inventarisasi,
 - b. Berita Acara Penyerahan Barang, yang mengatur adanya beberapa kewajiban yang harus dipenuhi pegawai sebagai kuasa pengguna kendaraan dinas,
 - c. Memberlakukan ijin kepada Kepala Dinas bila akan menggunakan kendaraan dinas untuk kepentingan di luar kedinasan.

d. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin Kepegawaian yang mengatur kewajiban, sanksi dan larangan. Dengan begitu bila pegawai ketahuan melakukan kesalahan akan ditindaklanjuti dengan peraturan tersebut. Serta didukung dengan memberikan tekanan pada pegawai yang melakukan kesalahan dalam setiap pertemuan kedinasan,

4. Adapun kendala-kendala yang terdapat di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan dalam melaksanakan pengawasan terhadap penggunaan kendaraan dinas dalam lingkup pegawainya, diantaranya adalah kendala Kultur, Kurangnya jumlah Sumber Daya Manusia yang melakukan pengawasan terhadap penggunaan kendaraan dinas, Pengetahuan kuasa pengguna kendaraan dinas kurang terhadap waktu penggunaan kendaraan dinas, Pengawasan jarang dilakukan di lapangan, Kurang adanya jaminan memfasilitasi dari Dinas Kesehatan Kota Pasuruan, serta Tidak adanya aturan yang lebih konkrit mengatur tentang kendaraan dinas.

B. SARAN

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, maka saran yang dapat peneliti ajukan, adalah sebagai berikut :

a. Pemerintah Daerah Kota Pasuruan akan lebih baik bila membuat peraturan-peraturan yang lebih konkrit dan spesifik mengenai penggunaan kendaraan dinas. Sehingga ada aturan yang baku dan jelas untuk menjelaskan bagaimana seharusnya penggunaan kendaraan dinas. Dengan begitu kelemahan peraturan tidak dijadikan tameng pelanggaran oleh Pegawai Negeri Sipil.

- b. Mengatur pengelolaan kendaraan dinas dengan sebaik mungkin sesuai peraturan yang berlaku. Mengingat biaya pengelolaan kendaraan dinas ditanggung sepenuhnya oleh Pemerintah Daerah, agar biaya pengelolaan Barang Milik Daerah ini benar penerapannya sesuai dengan yang dianggarkan.
- c. Lebih mengoptimalkan pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 dalam hal pengawasan oleh Dinas Kesehatan Kota Pasuruan. Mungkin dengan adanya pembentukan tim khusus dalam hal pengawasan tentang penggunaan kendaraan dinas, sehingga pengawasan kendaraan dinas yang ada di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan tidak hanya melakukan pencatatan dan inventarisasi dari dalam saja, melainkan melakukan pengawasan di lapangan secara berkesinambungan.
- d. Menerapkan dengan tegas dan bijak sanksi yang berlaku kepada seluruh pegawai Dinas Kesehatan tanpa terkecuali, bila diketahui melakukan penyalahgunaan kendaraan dinas. Hal ini bertujuan agar timbul efek jera dan meminimalisir kultur (kebiasan) melanggar peraturan, khususnya menyalahgunakan kendaraan dinas.
- e. Meningkatkan kesadaran pegawai Dinas Kesehatan Kota Pasuruan baik dalam hal penggunaan kendaraan dinas maupun pengawasannya dengan cara memberikan pengarahan terlebih dahulu kepada kuasa pengguna dalam hal penggunaan kendaraan dinas sebelum kendaraan dinas sebagai salah satu Barang Milik Daerah tersebut diserahkan kepada kuasa pengguna. Sehingga seluruh pihak yang ada di Dinas Kesehatan Kota Pasuruan dapat turut serta memperlancar pengawasan penggunaan kendaraan dinas.

DAFTAR PUSTAKA

Hadiwinati, Khirsna. 2008. *Reformasi Perijinan pada Pemerintah kota Malang dalam Mewujudkan Good Governance*, Tesis, Universitas Brawijaya Malang, Malang

Hadjon, Philipus. 1993. *Pengantar Hukum Perijinan*. Surabaya :Yaridika

Huda, Ni'matul, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Bandung, 2009

Nasution,. Bahder J., *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar maju, Bandung, 2008

Pasolong, Harbani. *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung, 2008

_____, *Profil Dinas Kesehatan Kota Pasuruan*, 2008, Pasuruan,

_____, *Pedoman Penulisan*, 2007, Universitas Brawijaya, Malang

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, CV. Citra Utama, Jakarta, 2007

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/09/M.PAN/5/2007 tentang Pedoman Umum Penetapan Indikator Kinerja Utama di Lingkungan Instansi Pemerintah

INTERNET

Hasan, Wahid, 2007, *Kendaraan Dinas dan Kontrol Sosial*, <http://wahidhasan.net> (3 Mei 2009)

Hidayat Muhammad, 2008, *Kendaraan Dinas Harus Sesuai Dengan Kebutuhan*, <http://smansa.lubuklinggau.net>, (6 Mei 2009)

Republika Newsroom, 2008, *Larangan Mobil Dinas untuk Mudik tak Tegas*, <http://www.republika.co.id> (6 Mei 2009)

Sarlen, 2008, *Harapan Adanya Perbaikan Layanan Kesehatan*, <http://sarlen.multiply.com>, (6 Mei 2009)

Simbolon, Pormadi, 2008, *Upaya Meningkatkan Kinerja CPNS*, <http://pormadi.wordpress.com>, (26 April 2009)

Syamsuri, 2009, *Uraian Tak Lengkap Tentang Pelayanan Publik*,
<http://syamsuri12.wordpress.com>, (26 April 2009)

Wawasan Digital, 2007, *Disinyalir banyak kendaraan dinas diselewengkan*,
<http://www.WawasanDigital.com> (6 Mei 2009)

