

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pembinaan dan Pengawasan

Pembinaan dan pengawasan merupakan dua fungsi fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan yang memiliki hubungan erat dan bersifat saling melengkapi. Kedua fungsi tersebut tidak dapat dipisahkan karena pembinaan berperan sebagai instrumen pengembangan dan pencegahan, sedangkan pengawasan berfungsi sebagai mekanisme pengendalian dan koreksi terhadap pelaksanaan tugas pemerintahan. Hubungan yang saling melengkapi tersebut menempatkan pembinaan sebagai upaya membentuk kapasitas aparatur dan objek yang dibina, sementara pengawasan memastikan pelaksanaan kewenangan tetap berada dalam koridor hukum dan tujuan yang telah ditetapkan.¹²

Pembinaan dipahami sebagai serangkaian upaya yang dilakukan secara sistematis dan berkelanjutan oleh pemerintah untuk meningkatkan kualitas aparatur maupun pihak yang menjadi objek pembinaan. Upaya tersebut mencakup peningkatan kapasitas dan kompetensi, baik dari aspek pengetahuan, keterampilan, maupun sikap profesional, serta penguatan disiplin dan etika birokrasi. Melalui pembinaan, aparatur diarahkan agar memiliki pemahaman yang memadai mengenai tugas, fungsi, dan tanggung jawab, sehingga mampu melaksanakan kewenangan pemerintahan secara efektif, efisien, dan bertanggung jawab.

Pengawasan merupakan proses yang meliputi kegiatan pengamatan, penilaian, dan pengendalian terhadap pelaksanaan tugas dan kewenangan

¹² Taliziduhu Ndraha, *Ilmu Pemerintahan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2011, hlm. 45.

pemerintahan. Proses pengawasan bertujuan untuk menjamin kesesuaian antara pelaksanaan kebijakan dan kegiatan pemerintahan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, standar yang telah ditetapkan, serta sasaran yang ingin dicapai. Fungsi pengawasan juga berperan sebagai sarana evaluasi kinerja aparatur dan efektivitas kebijakan, sehingga penyimpangan, kelemahan, maupun ketidaksesuaian dapat diidentifikasi dan ditindaklanjuti secara tepat.

Pembinaan dan pengawasan berfungsi sebagai instrumen strategis dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel, profesional, dan tertib administrasi. Sinergi antara pembinaan yang bersifat edukatif dan pengawasan yang bersifat pengendalian mendorong terbentuknya aparatur yang kompeten dan berintegritas, sekaligus menjamin bahwa setiap tindakan pemerintahan dilaksanakan sesuai dengan hukum dan tujuan penyelenggaraan pemerintahan.¹³

Dalam perspektif Ilmu Pemerintahan, pembinaan dan pengawasan tidak semata-mata dipahami sebagai aktivitas administratif yang bersifat teknis dan prosedural. Kedua fungsi tersebut dipandang sebagai instrumen kekuasaan yang dijalankan oleh manusia dalam rangka mengarahkan, mengendalikan, dan memastikan tercapainya tujuan penyelenggaraan pemerintahan. Pandangan ini menempatkan pembinaan dan pengawasan sebagai bagian dari praktik pemerintahan yang sarat dengan dimensi sosial, normatif, dan politis.

Efektivitas pembinaan dan pengawasan sangat ditentukan oleh kualitas pelaku pemerintahan yang menjalankannya. Aparatur yang memiliki kompetensi,

¹³ Ibid., hlm. 67.

integritas, dan profesionalitas tinggi cenderung mampu melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan secara objektif dan bertanggung jawab. Kejelasan kewenangan juga menjadi faktor penting karena kewenangan yang tegas dan sah secara hukum akan memberikan dasar legitimasi bagi aparatur dalam bertindak serta mencegah terjadinya tumpang tindih kewenangan antar lembaga.¹⁴

Sistem yang mengatur pembinaan dan pengawasan turut memengaruhi tingkat efektivitas pelaksanaannya. Sistem yang jelas, konsisten, dan terstruktur melalui aturan, prosedur, serta mekanisme pertanggungjawaban akan memudahkan proses pengendalian dan evaluasi kinerja pemerintahan. Lingkungan sosial dan politik yang melingkupi penyelenggaraan pemerintahan juga berperan signifikan karena nilai-nilai sosial, budaya politik, serta dinamika kekuasaan dapat memperkuat atau justru melemahkan pelaksanaan pembinaan dan pengawasan.¹⁵

Pembinaan dan pengawasan dengan demikian harus dipahami sebagai proses yang bersifat multidimensional, tidak hanya bertumpu pada aspek administratif, tetapi juga dipengaruhi oleh manusia sebagai pelaku utama, sistem sebagai kerangka kerja, serta konteks sosial dan politik sebagai lingkungan yang membentuk praktik pemerintahan.

2.2 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pembinaan dan Pengawasan

2.2.1 Faktor Sumber Daya Manusia (SDM)

Sumber daya manusia merupakan faktor paling mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan karena aparatur menjadi pelaku utama dalam seluruh proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik. Ndraha menekankan

¹⁴ Taliziduhu Ndraha, *Teori Budaya Organisasi* (Jakarta: Rineka Cipta, 2005), hlm. 112.

¹⁵ Taliziduhu Ndraha, *Pengantar Teori Pemerintahan* (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), hlm. 54.

bahwa kualitas aparatur, yang meliputi tingkat pendidikan, kompetensi teknis, kompetensi manajerial, serta pengalaman kerja, memiliki pengaruh langsung terhadap keberhasilan pembinaan dan pengawasan dalam pemerintahan. Aparatur dengan kapasitas intelektual dan profesional yang memadai cenderung mampu memahami tujuan kebijakan, prosedur kerja, serta mekanisme pelaksanaan tugas secara komprehensif, sehingga proses pembinaan dan pengawasan dapat berjalan secara substantif dan bermakna.¹⁶

Kapasitas sumber daya manusia yang rendah berimplikasi pada lemahnya pemahaman terhadap regulasi, standar operasional, dan tujuan kebijakan. Kondisi tersebut menyebabkan pelaksanaan pengawasan lebih bersifat administratif dan formalistik, terbatas pada pemenuhan prosedur, tanpa menyentuh substansi kinerja dan kualitas pelayanan publik. Praktik pengawasan yang demikian tidak mampu mencegah penyimpangan secara efektif karena tidak didukung oleh kemampuan analisis, profesionalitas, dan tanggung jawab aparatur dalam menjalankan fungsi kontrol pemerintahan.

Integritas, moral, dan etika birokrasi merupakan dimensi penting yang tidak dapat dipisahkan dari kompetensi teknis aparatur. Ndraha menyatakan bahwa kekuasaan pemerintahan yang dijalankan tanpa integritas berpotensi besar melahirkan penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang. Aparatur yang memiliki kemampuan teknis tinggi tetapi tidak disertai moralitas dan etika birokrasi yang kuat tetap berpotensi menyalahgunakan kewenangan yang dimilikinya. Realitas tersebut menunjukkan bahwa kualitas sumber daya manusia

¹⁶ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012, hlm. 67.

tidak hanya diukur dari aspek keahlian dan keterampilan, tetapi juga dari karakter, nilai, dan komitmen terhadap kepentingan publik.¹⁷

Pembinaan aparatur pemerintahan dengan demikian tidak dapat dibatasi pada peningkatan keterampilan teknis dan manajerial semata. Pembinaan harus diarahkan pada pembentukan karakter, penguatan integritas, serta penanaman nilai tanggung jawab terhadap negara dan masyarakat. Pendekatan pembinaan yang bersifat holistik ini menjadi prasyarat utama bagi terwujudnya aparatur yang profesional, beretika, dan berorientasi pada pelayanan publik, sehingga pembinaan dan pengawasan dapat berjalan secara efektif, berkelanjutan, dan berlandaskan prinsip akuntabilitas pemerintahan.

2.2.2 Faktor Kepemimpinan

Kepemimpinan memiliki peran strategis dalam menggerakkan, mengarahkan, dan mengendalikan perilaku aparatur pemerintahan. Menurut Ndraha, pemimpin dalam struktur pemerintahan berfungsi sebagai pengarah, pembina, sekaligus pengawas bagi bawahannya, sehingga posisi kepemimpinan menjadi pusat kendali dalam penyelenggaraan fungsi pembinaan dan pengawasan. Peran tersebut menempatkan pemimpin bukan hanya sebagai pengambil keputusan administratif, tetapi sebagai figur normatif yang menentukan orientasi nilai, sikap, dan budaya kerja organisasi pemerintahan.

Gaya kepemimpinan yang tegas, adil, dan berorientasi pada keteladanan berkontribusi besar terhadap pembentukan disiplin dan kepatuhan aparatur terhadap aturan. Ketegasan menciptakan kepastian hukum dan batas kewenangan, keadilan membangun kepercayaan aparatur terhadap sistem organisasi, sedangkan

¹⁷ Inu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Bandung: Refika Aditama, 2014, hlm. 132.

keteladanan membentuk legitimasi moral kepemimpinan. Kombinasi ketiga unsur tersebut mendorong terciptanya kepatuhan yang tidak semata-mata didasarkan pada rasa takut terhadap sanksi, tetapi pada kesadaran normatif akan pentingnya aturan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Keteladanan pemimpin menjadi elemen fundamental dalam pembinaan dan pengawasan karena perilaku pimpinan secara langsung menjadi rujukan dan standar perilaku bagi aparatur di bawahnya. Konsistensi pemimpin dalam menegakkan aturan, menjalankan kewenangan secara bertanggung jawab, serta menunjukkan integritas dalam tindakan sehari-hari membentuk budaya organisasi yang patuh hukum dan berorientasi pada etika publik. Pola kepemimpinan semacam ini menjadikan pengawasan tidak hanya sebagai instrumen kontrol struktural, tetapi juga sebagai mekanisme internalisasi nilai dalam organisasi pemerintahan.

Proses pengawasan dalam konteks kepemimpinan yang berintegritas akan berjalan lebih efektif karena diterima secara normatif oleh aparatur sebagai bagian dari tata kelola organisasi yang sah dan bermakna. Penerimaan normatif tersebut memperkuat legitimasi pengawasan, mengurangi resistensi birokrasi, serta meningkatkan efektivitas pembinaan dalam membentuk aparatur yang profesional, disiplin, dan berorientasi pada kepentingan publik.

2.2.3 Faktor Kewenangan dan Kekuasaan

Ndraha memandang kewenangan dan kekuasaan sebagai inti dari praktik pemerintahan karena seluruh tindakan pemerintahan pada dasarnya bersumber dari legitimasi kekuasaan yang sah. Kejelasan pembagian kewenangan antar

lembaga dan antar tingkat pemerintahan menjadi prasyarat utama bagi efektivitas pembinaan dan pengawasan, sebab kewenangan yang terdefinisi secara tegas memberikan batasan peran, fungsi, dan tanggung jawab setiap institusi pemerintahan. Struktur kewenangan yang jelas menciptakan kepastian hukum, memperkuat koordinasi kelembagaan, serta mencegah terjadinya tumpang tindih kewenangan yang berpotensi menimbulkan konflik institusional.¹⁸

Kewenangan yang tidak jelas atau saling tumpang tindih melemahkan fungsi pengawasan karena menciptakan ruang abu-abu dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawab pemerintahan. Kondisi tersebut membuka peluang terjadinya saling lempar tanggung jawab antar lembaga, ketidakefektifan pengendalian, serta lemahnya akuntabilitas kelembagaan. Praktik pemerintahan dalam situasi demikian cenderung tidak stabil dan sulit dikendalikan secara sistematis.

Pengawasan diperlukan sebagai mekanisme pengendalian kekuasaan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*). Kekuasaan pemerintahan yang tidak disertai dengan mekanisme kontrol berpotensi melahirkan praktik dominasi, penyimpangan, dan tindakan sewenang-wenang. Ndraha menekankan bahwa kekuasaan pemerintahan harus selalu disertai dengan pertanggungjawaban, baik secara hukum, administratif, maupun moral, sehingga setiap penggunaan kewenangan memiliki legitimasi normatif dan dapat dipertanggungjawabkan kepada negara dan masyarakat.

Pertanggungjawaban kekuasaan merupakan fondasi utama bagi terciptanya pemerintahan yang akuntabel dan demokratis. Sistem pengawasan yang kuat

¹⁸ Koentjaraningrat, *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*, Jakarta: Gramedia, 2009, hlm. 87.

memastikan bahwa kekuasaan tidak hanya sah secara legal, tetapi juga sah secara etis dan sosial. Kerangka ini menempatkan pembinaan dan pengawasan sebagai instrumen pengimbang kekuasaan yang berfungsi menjaga keseimbangan antara kewenangan, tanggung jawab, dan kepentingan publik dalam penyelenggaraan pemerintahan.

2.2.4 Faktor Sistem dan Mekanisme Pemerintahan

Efektivitas pembinaan dan pengawasan sangat bergantung pada sistem dan mekanisme pemerintahan yang berlaku karena sistem menjadi kerangka kerja yang mengatur pola hubungan, prosedur, dan alur tanggung jawab dalam organisasi pemerintahan. Ndraha menyatakan bahwa sistem pemerintahan yang baik ditandai oleh keberadaan aturan yang jelas, prosedur kerja yang baku, serta standar operasional yang dapat dijadikan pedoman oleh aparatur dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya. Kejelasan sistem tersebut menciptakan kepastian hukum dan kepastian administratif, sehingga aparatur memiliki acuan normatif yang sama dalam menjalankan fungsi pemerintahan.¹⁹

Keberadaan sistem pengawasan internal dan eksternal, serta mekanisme pelaporan dan pertanggungjawaban, berfungsi sebagai instrumen utama dalam menjaga akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Sistem pengawasan internal memungkinkan organisasi pemerintahan melakukan pengendalian dari dalam struktur birokrasi, sedangkan pengawasan eksternal memberikan kontrol dari luar melalui lembaga pengawas dan masyarakat. Mekanisme pelaporan dan pertanggungjawaban membentuk rantai kontrol yang memungkinkan setiap

¹⁹ Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2014, hlm. 156.

penyimpangan, kelemahan, dan ketidaksesuaian terdeteksi secara dini serta dikoreksi secara sistematis.

Ketiadaan sistem yang tertata menyebabkan pembinaan dan pengawasan berjalan secara tidak terstruktur dan tidak konsisten. Praktik pembinaan dan pengawasan dalam kondisi tersebut cenderung bersifat sporadis, situasional, dan bergantung pada kehendak individu atau pimpinan tertentu. Ketergantungan pada faktor personal ini melemahkan keberlanjutan fungsi pengawasan dan menurunkan efektivitas pembinaan sebagai instrumen tata kelola pemerintahan.

Sistem dan mekanisme pemerintahan yang terstruktur dengan demikian menjadi prasyarat utama bagi terwujudnya pembinaan dan pengawasan yang berkelanjutan, objektif, dan terinstitusionalisasi. Kerangka sistemik tersebut menjadikan pembinaan dan pengawasan tidak lagi bersifat personal, melainkan menjadi bagian dari tata kelola pemerintahan yang profesional dan akuntabel.

2.2.5 Faktor Budaya dan Nilai Sosial

Ndraha memandang pemerintahan sebagai fenomena sosial dan budaya yang tidak dapat dipisahkan dari nilai, norma, dan struktur sosial masyarakat tempat pemerintahan itu berlangsung. Perspektif ini menempatkan pembinaan dan pengawasan bukan semata-mata sebagai aktivitas administratif, tetapi sebagai proses sosial yang dipengaruhi oleh budaya kerja birokrasi, nilai-nilai lokal, serta norma sosial yang hidup dalam masyarakat. Budaya kerja birokrasi yang terbentuk dalam lingkungan pemerintahan menjadi faktor penentu dalam

membentuk pola perilaku aparatur, termasuk dalam cara aparatur memaknai aturan, kewenangan, dan tanggung jawab publik.²⁰

Budaya kerja yang permisif terhadap pelanggaran menciptakan iklim organisasi yang toleran terhadap penyimpangan dan melemahkan fungsi pengawasan. Lingkungan birokrasi semacam ini menjadikan pelanggaran sebagai praktik yang dianggap wajar dan sulit dikoreksi melalui mekanisme formal. Budaya yang menjunjung tinggi etika, integritas, dan kepatuhan hukum membentuk struktur nilai yang memperkuat pembinaan dan pengawasan karena aparatur memiliki landasan normatif yang kuat dalam menjalankan tugas pemerintahan.

Nilai-nilai sosial yang berkembang di masyarakat turut memengaruhi sikap aparatur dan tingkat kepatuhan terhadap aturan. Aparatur sebagai bagian dari masyarakat membawa nilai, pola pikir, dan kebiasaan sosial ke dalam praktik birokrasi pemerintahan. Interaksi antara budaya birokrasi dan budaya masyarakat membentuk karakter penyelenggaraan pemerintahan, termasuk dalam pelaksanaan pembinaan dan pengawasan.

Pembinaan dalam konteks ini tidak hanya ditujukan kepada aparatur sebagai pelaksana pemerintahan, tetapi juga kepada masyarakat sebagai bagian dari sistem pemerintahan itu sendiri. Pembinaan masyarakat berfungsi membentuk kesadaran hukum, kepatuhan sosial, serta partisipasi dalam menjaga ketertiban dan tata kelola pemerintahan. Pendekatan pembinaan yang mencakup aparatur dan masyarakat secara simultan memperkuat efektivitas pengawasan dan

²⁰ Inu Kencana Syafie, *Politik Pemerintahan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2011, hlm. 141.

menciptakan lingkungan sosial yang mendukung penyelenggaraan pemerintahan yang tertib, etis, dan berorientasi pada kepentingan publik.

2.2.6 Faktor Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat merupakan bentuk pengawasan sosial yang memiliki peran strategis dalam memperkuat pengawasan formal negara. Ndraha menegaskan bahwa pemerintahan yang demokratis menuntut keterlibatan masyarakat dalam mengawasi jalannya pemerintahan sebagai wujud kontrol sosial terhadap penggunaan kekuasaan dan kewenangan publik. Keterlibatan masyarakat menempatkan warga negara bukan hanya sebagai objek kebijakan, tetapi sebagai subjek aktif dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.²¹

Transparansi dan keterbukaan informasi publik menjadi prasyarat utama agar masyarakat dapat menjalankan fungsi kontrol sosial secara efektif. Akses terhadap informasi yang jelas, akurat, dan terbuka memungkinkan masyarakat memahami kebijakan, prosedur, serta kinerja aparatur pemerintahan. Kondisi tersebut membentuk kesadaran kritis masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan memperkuat legitimasi pengawasan sosial sebagai bagian dari tata kelola pemerintahan yang demokratis.

Partisipasi masyarakat memungkinkan penyimpangan dalam pelaksanaan pemerintahan teridentifikasi secara lebih cepat dan lebih luas. Mekanisme kontrol sosial yang aktif menciptakan tekanan publik terhadap aparatur pemerintahan untuk menjalankan tugas secara akuntabel dan profesional. Proses ini mendorong

²¹ Agus Dwiyanto, *Ilmu Administrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: UGM Press, 2021, hlm. 52.

terwujudnya akuntabilitas publik, peningkatan kualitas kinerja aparatur, serta perbaikan tata kelola pemerintahan secara berkelanjutan.

Partisipasi masyarakat dengan demikian tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pengawasan, tetapi juga sebagai sarana pendidikan politik dan sosial bagi warga negara. Peran aktif masyarakat dalam mengawasi pemerintahan memperkuat budaya demokrasi, meningkatkan kesadaran hukum, serta membangun hubungan yang sehat antara negara dan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

2.2.7 Faktor Lingkungan Politik

Lingkungan politik memiliki pengaruh signifikan terhadap pelaksanaan pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Ndraha menyatakan bahwa stabilitas politik dan hubungan yang harmonis antar lembaga pemerintahan menciptakan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan pengawasan yang objektif, profesional, dan bebas dari tekanan kepentingan tertentu. Struktur hubungan kelembagaan yang stabil memperkuat koordinasi, memperjelas alur kewenangan, serta membangun kepercayaan antar institusi dalam menjalankan fungsi pembinaan dan pengawasan.²²

Konflik kepentingan politik berpotensi mengintervensi proses pembinaan dan pengawasan melalui tekanan kekuasaan, tarik-menarik kepentingan, serta politisasi kebijakan. Intervensi politik tersebut melemahkan independensi aparatur pengawas dan menurunkan objektivitas dalam pelaksanaan pengendalian pemerintahan. Kondisi ini menciptakan distorsi fungsi pengawasan, sehingga

²² Irfan Ridwan Alma'arif & Achmad Lutfi, *Pemerintahan Umum dan Field Administration dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Yogyakarta: Deepublish, 2025, hlm. 15.

pembinaan dan pengawasan tidak lagi berorientasi pada kepentingan publik, melainkan pada kepentingan kelompok atau aktor politik tertentu.

Teori Taliziduhu Ndraha menunjukkan bahwa pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan proses multidimensional yang dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling berkaitan dan membentuk satu kesatuan sistemik. Proses tersebut tidak dapat dipahami secara parsial, karena setiap faktor saling memengaruhi dan menentukan efektivitas pelaksanaannya.

Pembinaan dan pengawasan yang efektif hanya dapat terwujud apabila dijalankan oleh sumber daya manusia yang berkualitas, dipimpin oleh kepemimpinan yang berintegritas, dilandasi kewenangan yang jelas, didukung oleh sistem pemerintahan yang tertata, serta diperkuat oleh budaya kerja yang sehat, partisipasi masyarakat yang aktif, dan lingkungan politik yang stabil. Konfigurasi faktor-faktor tersebut membentuk fondasi utama bagi terciptanya tata kelola pemerintahan yang akuntabel, profesional, demokratis, dan berorientasi pada kepentingan publik.

2.3. Peraturan Daerah Kabupaten OKU Nomor 15 Tahun 2013

Peraturan Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Nomor 15 Tahun 2013 tentang Pembinaan, Pengawasan, dan Pengendalian Ketertiban Umum merupakan instrumen hukum daerah yang dirancang sebagai kerangka normatif dalam penyelenggaraan ketertiban sosial di tingkat lokal. Perda ini merepresentasikan peran pemerintah daerah sebagai aktor utama dalam menciptakan keteraturan sosial melalui pendekatan yang tidak semata-mata represif, tetapi juga edukatif, preventif, dan korektif. Substansi regulasi ini menunjukkan bahwa ketertiban

umum dipahami sebagai kondisi sosial yang harus dibangun secara sistematis melalui pembinaan nilai, pengawasan perilaku, serta pengendalian terhadap penyimpangan, sehingga tercipta kehidupan masyarakat yang aman, tertib, dan kondusif.

Secara konseptual, perda ini menempatkan pembinaan sebagai fondasi utama dalam pengelolaan ketertiban umum. Pembinaan dimaknai sebagai proses internalisasi nilai, norma, dan kesadaran hukum kepada masyarakat serta pelaku usaha, sehingga kepatuhan terhadap aturan tidak hanya bersumber dari rasa takut terhadap sanksi, tetapi tumbuh sebagai kesadaran sosial. Pendekatan ini mencerminkan paradigma pemerintahan modern yang memandang masyarakat bukan sekadar objek penertiban, melainkan sebagai subjek yang dilibatkan dalam membangun budaya tertib. Fungsi pembinaan berperan sebagai strategi preventif yang bertujuan meminimalkan potensi pelanggaran sebelum muncul tindakan represif.

Pengawasan dalam perda ini berfungsi sebagai mekanisme kontrol sosial dan administratif yang memastikan bahwa perilaku individu, kelompok, maupun aktivitas usaha berjalan sesuai dengan norma hukum dan ketentuan ketertiban umum. Pengawasan tidak dimaknai semata sebagai aktivitas teknis pemeriksaan, melainkan sebagai proses institusional yang mencerminkan tanggung jawab negara dalam menjaga keteraturan sosial. Melalui pengawasan yang sistematis, pemerintah daerah memiliki instrumen untuk mendeteksi penyimpangan, mengidentifikasi potensi gangguan ketertiban, serta melakukan intervensi dini. Pengawasan berfungsi sebagai penghubung antara norma hukum dan realitas

sosial, sehingga regulasi tidak berhenti pada tataran teks, tetapi terimplementasi dalam praktik pemerintahan.

Pengendalian merupakan dimensi korektif yang melengkapi pembinaan dan pengawasan. Fungsi ini berorientasi pada pemulihan kondisi ketertiban ketika terjadi pelanggaran atau gangguan sosial. Pengendalian tidak hanya diwujudkan dalam bentuk penindakan, tetapi juga melalui koordinasi lintas sektor, penataan ulang kebijakan teknis, serta evaluasi berkelanjutan terhadap mekanisme pengawasan dan pembinaan. Peran ini mencerminkan kapasitas adaptif pemerintah daerah dalam merespons dinamika sosial yang terus berubah sekaligus menjaga stabilitas sosial secara berkelanjutan.

Secara struktural, Perda Nomor 15 Tahun 2013 membangun sistem ketertiban umum sebagai satu kesatuan proses yang terintegrasi antara pembinaan, pengawasan, dan pengendalian. Ketiga unsur tersebut membentuk siklus kebijakan yang saling berkaitan, yakni pembinaan membentuk kesadaran, pengawasan menjaga kepatuhan, dan pengendalian memulihkan keteraturan. Pola ini menunjukkan bahwa ketertiban umum dipahami sebagai proses sosial yang berkelanjutan, bukan sebagai hasil instan dari tindakan penertiban semata.

Dalam konteks pengawasan tempat usaha dan tempat hiburan malam, perda ini memiliki relevansi strategis karena memberikan legitimasi normatif bagi pemerintah daerah untuk mengatur aktivitas yang berpotensi menimbulkan gangguan ketertiban. Regulasi ini menempatkan pemerintah tidak hanya sebagai penegak aturan, tetapi sebagai pengelola ruang sosial yang bertanggung jawab atas keseimbangan antara kepentingan ekonomi, kebebasan sosial, dan ketertiban

publik. Perda ini berfungsi sebagai instrumen hukum sekaligus instrumen tata kelola sosial (social governance) yang mengatur relasi antara negara, masyarakat, dan aktivitas ekonomi.

Peraturan Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Nomor 15 Tahun 2013 dapat dipahami sebagai konstruksi kebijakan publik yang berorientasi pada pembentukan tatanan sosial yang tertib melalui pendekatan multidimensional. Regulasi ini merefleksikan paradigma pemerintahan yang melihat ketertiban umum sebagai hasil interaksi antara sistem hukum, kelembagaan pemerintah, budaya masyarakat, serta dinamika sosial-politik. Efektivitas perda ini ditentukan tidak hanya oleh kekuatan normatifnya, tetapi juga oleh kualitas implementasi, kapasitas aparatur, koordinasi antar lembaga, serta tingkat partisipasi dan kesadaran masyarakat dalam menjaga ketertiban bersama.

2.4. Kerangka Pikir

Penelitian ini disusun dengan menggunakan kerangka berpikir yang berlandaskan teori Taliziduhu Ndraha tentang pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kerangka berpikir tersebut merupakan konstruksi konseptual yang menggambarkan hubungan antara faktor-faktor fundamental pemerintahan dengan efektivitas pelaksanaan pengawasan terhadap tempat hiburan malam. Pendekatan ini menempatkan pengawasan bukan sekadar sebagai aktivitas teknis operasional, melainkan sebagai praktik pemerintahan yang dipengaruhi oleh dimensi manusia, kekuasaan, sistem, dan lingkungan sosial-politik.

Efektivitas pengawasan dipengaruhi oleh tujuh indikator utama, yaitu sumber daya manusia, kepemimpinan, kewenangan dan kekuasaan, sistem dan mekanisme pemerintahan, budaya dan nilai sosial, partisipasi masyarakat, serta lingkungan politik. Ketujuh indikator tersebut membentuk satu kesatuan sistemik yang menentukan keberhasilan maupun hambatan dalam implementasi pengawasan.

Indikator sumber daya manusia menentukan kualitas pelaksanaan pengawasan melalui kompetensi, profesionalitas, integritas, dan etika aparatur pengawas. Indikator kepemimpinan berfungsi sebagai pengarah dan pengendali perilaku aparatur, yang memengaruhi disiplin, konsistensi penegakan aturan, serta legitimasi pengawasan. Indikator kewenangan dan kekuasaan memberikan dasar legalitas dan legitimasi tindakan pengawasan, sekaligus membentuk batas tanggung jawab dan ruang gerak kelembagaan dalam pelaksanaan tugas pengawasan.

Indikator sistem dan mekanisme pemerintahan berperan sebagai kerangka struktural yang mengatur prosedur, standar operasional, mekanisme koordinasi, serta sistem pengawasan internal dan eksternal. Keberadaan sistem yang tertata menentukan konsistensi, keberlanjutan, dan objektivitas pengawasan. Indikator budaya dan nilai sosial memengaruhi pola perilaku aparatur dan masyarakat dalam mematuhi aturan, sehingga membentuk iklim sosial yang mendukung atau justru melemahkan efektivitas pengawasan.

Indikator partisipasi masyarakat berfungsi sebagai pengawasan sosial yang memperkuat pengawasan formal negara melalui kontrol publik, transparansi, dan

keterbukaan informasi. Indikator lingkungan politik membentuk konteks struktural dan institusional yang memengaruhi independensi, objektivitas, serta profesionalitas pengawasan melalui stabilitas politik dan hubungan antar lembaga pemerintahan.

Kerangka berpikir penelitian ini menempatkan pengawasan tempat hiburan malam sebagai produk interaksi antara ketujuh indikator tersebut. Efektivitas pengawasan tidak hanya diukur dari aspek proses teknis, tetapi dari keterpaduan kualitas aparatur, kepemimpinan, legitimasi kewenangan, sistem pemerintahan, budaya sosial, partisipasi masyarakat, dan stabilitas politik. Pendekatan ini memungkinkan analisis pengawasan dilakukan secara komprehensif, struktural, dan multidimensional sesuai dengan perspektif teori pemerintahan Taliziduhu Ndraha.

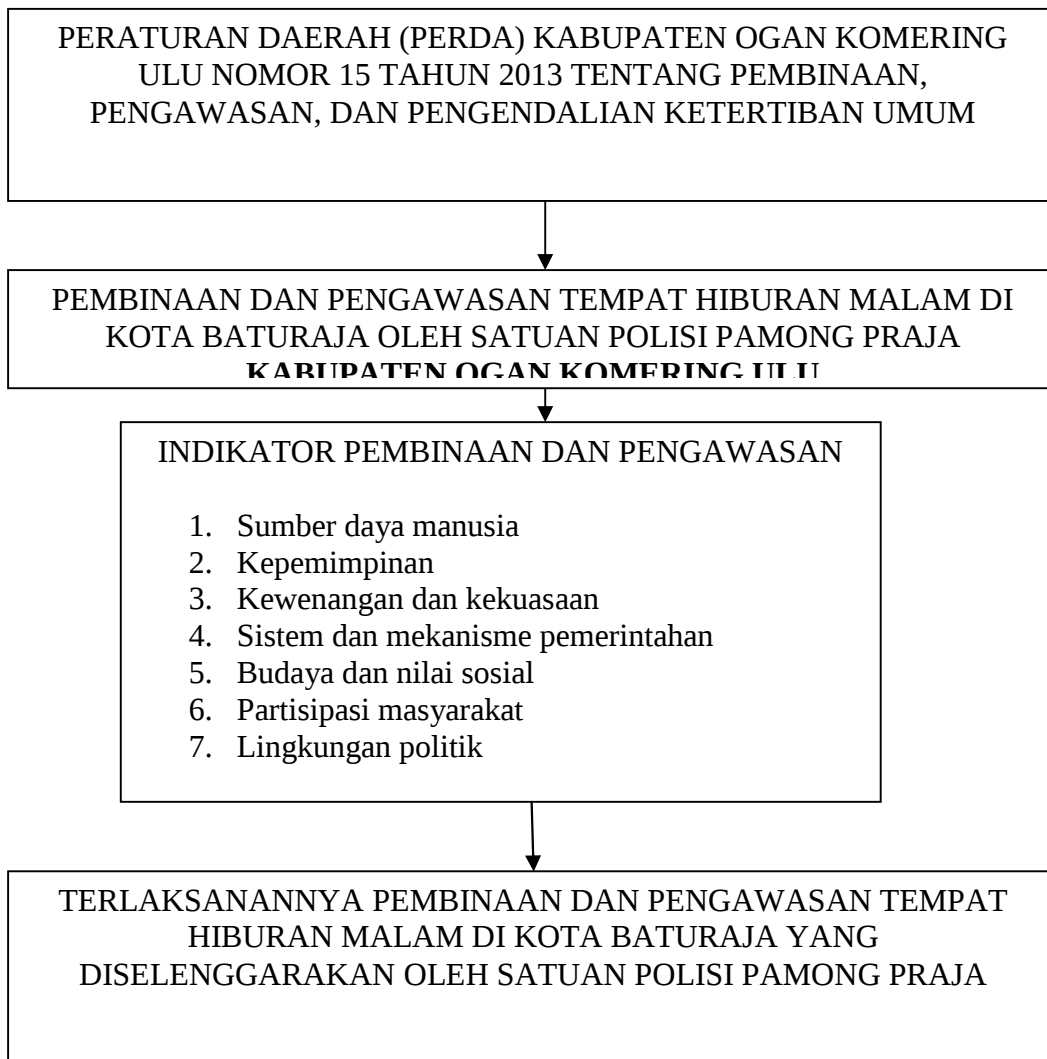
Dari ketujuh indikator dengan berbagai tahapan-tahapannya, penulis dapat mengkaji lebih lanjut mengenai fenomena Implementasi Peraturan Daerah Nomor Kabupaten Ogan Komering Ulu Nomor 15 Tahun 2013 dalam Pengawasan Tempat Hiiburan Malam di Kabupaten OKU dengan kerangka berpikir sebagai berikut.

Tabel 2.1

Rekapitulasi Data Laporan Tempat Hiburan Malam

No	Tahun	Rekapitulasi Laporan terkait Tempat Hiburan Malam
1	2021	16
2	2022	21

3	2023	23
4	2024	24



Bagan 2.1
Kerangka Pikir