

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan merupakan fungsi manajemen yang sangat berkaitan erat dengan pencapaian tujuan organisasi, sehingga pengawasan dalam organisasi apapun menjadi mutlak dilakukan. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Terry, yang mengatakan bahwa: “Dalam rangka pencapaian tujuan suatu organisasi, termasuk negara sebagai organisasi kekuasaan terbesar seyogyanya menjalankan fungsi-fungsi manajemen yang terdiri dari: perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), memberi dorongan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*)” (Terry, 2007:15).

Menurutnya, pengawasan sebagai upaya kontrol birokrasi ataupun organisasi harus dilaksanakan dengan baik, karena: “Apabila tidak dilaksanakan, cepat atau lambat akan mengakibatkan mati/hancurnya suatu organisasi atau birokrasi itu sendiri” (Terry, 2007:137).

Hal tersebut juga didukung oleh Situmorang dalam bukunya Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah, yang mengatakan bahwa: “Sebagai salah satu fungsi manajemen, mekanisme pengawasan suatu organisasi memang mutlak diperlukan. Pelaksanaan suatu rencana dan program tanpa diiringi dengan suatu sistem pengawasan yang intensif dan berkesinambungan jelas akan mengakibatkan lambatnya, atau bahkan tidak *tercapainya sasaran dan tujuan yang telah ditentukan.”

(Situmorang, 2005:8).

Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Mc. Farland seperti yang dikutip Handayaniingrat sebagai berikut: “*Control is the process by which an executive gets the performance of his subordinate to correspond as closely as possible to chosen plans, orders, objectives, or policies.* (Pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan atau kebijaksanaan yang telah ditentukan)” (Manullang, 2005:143).

Jadi pengawasan penting untuk dilaksanakan, mengingat pengawasan tersebut dapat mempengaruhi hidup/matinya suatu organisasi atau birokrasi, dan untuk melihat apakah pelaksanaan pekerjaan telah sesuai dengan rencana, perintah, tujuan, dan kebijaksanaan dalam upaya mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Pengawasan itu sendiri didefinisikan oleh Sujamto dalam bukunya Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia sebagai: “Segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak” (Sujamto, 2007:53).

Senada dengan pendapat diatas, Manulang dalam karyanya Dasar-dasar Manajemen, mendefinisikan pengawasan sebagai: “Suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya, dan mengoreksinya bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula” (Manullang, 2005:4).

Kedua pendapat tersebut diperkuat lagi oleh pernyataan Sondang P. Siagian dalam bukunya Filsafat Administrasi, yang menyatakan bahwa pengawasan adalah: “Proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan” (Siagian, 2004:135).

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas, maka secara singkat inti dari definisi pengawasan adalah usaha untuk menjamin agar pelaksanaan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dan disepakati bersama. Lebih rinci lagi, Kaho mendefinisikan pengawasan sebagai: “Suatu usaha sistematis untuk menerapkan standar pelaksanaan dengan tujuan perencanaan, merancang sistem informasi umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan, serta mengambil tindakan-tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya organisasi dipergunakan dengan cara paling efisien dalam mencapai tujuan-tujuan yang telah ditentukan” (Kaho, 1997:239).

Seseorang berhasil atau berprestasi, biasanya adalah mereka yang telah memiliki disiplin tinggi. Begitu pula dengan keadaan lingkungan tertib, aman, teratur diperoleh dengan penerapan disiplin secara baik. Disiplin yang dari rasa sadar dan insaf akan membuat seseorang melaksanakan sesuatu secara tertib, lancar dan teratur tanpa harus diarahkan oleh orang lain. Bahkan lebih dari itu yang bersangkutan akan merasa malu atau risih jika melakukan hal-hal yang

tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan organisasi yang berlaku. Hal ini ialah yang diharapkan pada diri setiap pegawai melalui pengawasan dan pembinaan pegawai.

Ada berbagai faktor yang membuat pengawasan semakin diperlukan oleh setiap organisasi, menurut Siswanto (2009 : 200) adalah :

1. Perubahan lingkungan organisasi. Berbagai perubahan lingkungan organisasi terjadi terus menerus dan tidak dapat dihindari, seperti munculnya inovasi produk dan persaingan baru, diketemukannya bahan baku baru, adanya peraturan pemerintah baru, dan sebagainya. Melalui fungsi pengawasan manajer mendeteksi perubahan-perubahan yang berpengaruh pada barang dan jasa organisasi, sehingga mampu menghadapi tantangan atau memanfaatkan kesempatan yang diciptakan perubahan-perubahan yang terjadi.
2. Peningkatan kompleksitas organisasi. Semakin besar organisasi semakin memerlukan pengawasan yang lebih formal dan hati-hati. Berbagai jenis produk harus diawasi untuk menjamin bahwa kualitas dan profitabilitas tetap terjaga, penjualan eceran pada para penyalur perlu dianalisis dan dicatat secara tepat, bermacam-macam pasar organisasi, luar dan dalam negeri, perlu selalu dimonitor. Di samping itu organisasi luar dan dalam negeri, perlu selalu dimonitor. Disamping itu organisasi sekarang lebih bercorak desentralisasi, dengan banyak agen-agen atau cabang-cabang penjualan dan kantor-kantor pemasaran, pabrik-pabrik yang terpisah secara

geografis, atau fasilitas-fasilitas penelitian terbesar luas. Semuanya memerlukan pelaksanaan fungsi pengawasan dengan lebih efisien dan efektif.

3. Kesalahan-kesalahan. Bila para bawahan tidak pernah membuat kesalahan, manajer dapat secara sederhana melakukan fungsi pengawasan. Tetapi kebanyakan anggota organisasi sering membuat kesalahan memesan barang atau komponen yang salah, membuat penentuan harga yang terlalu rendah, masalah-masalah didiagnosa secara tidak tepat. Sistem pengawasan memungkinkan manajer mendeteksi kesalahan-kesalahan tersebut sebelum menjadi kritis.
4. Kebutuhan manajer untuk mendelegasikan wewenang. Bila manajer mendelegasikan wewenang kepada bawahannya tanggungjawab atasan itu sendiri tidak berkurang. Satu-satunya cara manajer dapat menentukan apakah bawahan telah melakukan tugas-tugas yang telah dilimpahkan kepadanya adalah dengan mengimplementasikan sistem pengawasan. Tanpa sistem pengawasan. Tanpa sistem tersebut, manajer tidak dapat memeriksa pelaksanaan tugas bawahan.

Kata pengawasan sering mempunyai konotasi yang tidak menyenangkan, karena dianggap akan mengancam kebebasan dan otonomi pribadi. Padahal organisasi sangat memerlukan pengawasan untuk menjamin tercapainya tujuan. Sehingga tugas manajer adalah menemukan keseimbangan antara pengawasan organisasi dan kebebasan pribadi atau mencari tingkat

pengawasan yang tepat. Pengawasan yang berlebihan akan menimbulkan birokrasi, mematikan kreativitas, dan sebagainya, yang akhirnya merugikan organisasi sendiri. Sebaliknya pengawasan yang tidak mencukupi dapat menimbulkan pemborosan sumber daya dan membuat sulit pencapaian tujuan.

2.2. Fungsi Pengawasan

Sebagai suatu pengendalian manajemen yang bebas dalam menyelesaikan tanggung jawabnya secara efektif, maka fungsi pengawasan menurut Hanif, (2007:89) adalah :

1. Untuk menilai apakah pengendalian manajemen telah cukup memadai dan dilaksanakan secara efektif.
2. Untuk menilai apakah laporan yang dihasilkan telah menggambarkan kegiatan yang sebenarnya secara cermat dan tepat.
3. Untuk menilai apakah setiap unit telah melakukan kebijaksanaan dan prosedur yang menjadi tanggung jawabnya.
4. Untuk meneliti apakah kegiatan telah dilaksanakan secara efisien.
5. Untuk meneliti apakah kegiatan telah dilaksanakan secara efektif yaitu mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Dengan demikian fungsi pengawasan adalah membantu seluruh manajemen dalam menyelesaikan tanggung jawabnya secara efektif dengan melaksanakan analisa, penilaian, rekomendasi dan penyampaian laporan mengenai kegiatan yang diperiksa. Oleh karena itu internal audit harus dapat memberikan pelayanan kepada manajemen, sehingga manajemen dapat

mengetahui apakah system pengendalian yang telah diterapkan berjalan dengan baik dan efektif untuk memperoleh keadaan sesungguhnya.

Griffin sebagaimana dikutip oleh Wibowo, (2010:156) menjelaskan bahwa terdapat empat tujuan dari fungsi pengawasan. Keempat tujuan tersebut adalah adaptasi lingkungan, meminimalkan kegagalan, me-minimumkan biaya, dan mengantisipasi kompleksitas dari organisasi.

1. Adaptasi Lingkungan.

Tujuan pertama dari fungsi pengawasan adalah agar perusahaan dapat terus ber-adaptasi dengan perubahan yang terjadi di lingkungan perusahaan, baik lingkungan yang bersifat internal maupun lingkungan eksternal. Sebagai contoh, ketika teknologi informasi dan komputer belum secanggih saat ini, kualifikasi minimum tenaga kerja di sebuah perusahaan barangkali hanya dibatasi pada kemampuan mengetik, atau kualifikasi pendidikan minimum, seperti SMU dan lain-lain. Saat ini, ketika hampir seluruh perusahaan menggunakan komputer sebagai ujung tombak kegiatan sehari-harinya, yaitu dari mulai pengetikan, pemrosesan data, laporan keuangan, dan lain sebagainya, maka kualifikasi minimum untuk tenaga kerja menjadi berubah. Saat ini, seseorang yang ingin bekerja di perusahaan tertentu sudah dipersyaratkan untuk memiliki kemampuan dalam mengoperasikan komputer. Dalam hal ini, perusahaan perlu menyesuaikan diri dalam hal penggunaan tenaga kerjanya. Ketika kegiatan perusahaan perlu menyesuaikan diri dengan penggunaan teknologi komputer, maka

perusahaan pun perlu melakukan pengawasan dan evaluasi atas tenaga kerja yang di-milikinya. Standar kualifikasi tenaga kerja akhirnya harus disesuaikan.

Pengawasan dan pengendalian perlu dilakukan agar perusahaan tetap bisa beradaptasi terus dengan perubahan lingkungan. Dengan demikian, fungsi pengawasan tidak saja dilakukan untuk memastikan agar kegiatan perusahaan berjalan sebagaimana rencana yang telah ditetapkan, akan tetapi juga agar kegiatan yang dijalankan sesuai dengan perubahan lingkungan, karena sangat memungkinkan perusahaan juga mengubah rencana perusahaan disebabkan terjadinya berbagai perubahan di lingkungan yang dihadapi perusahaan.

2. Meminimumkan Kegagalan

Tujuan kedua dari fungsi pengawasan adalah untuk meminimumkan kegagalan. Ketika perusahaan melakukan kegiatan produksi misalnya, perusahaan berharap agar kegagalan seminimal mungkin. Ketika perusahaan memiliki target produksi sebanyak 10.000 unit, maka perusahaan berharap bahwa bagian produksi dapat menghasilkan produk sebanyak unit tersebut. Katakanlah, ketika bagian produksi ternyata hanya mampu menghasilkan 9.000 unit yang memenuhi standar, dan 1.000 unit yang tidak memenuhi standar, maka perusahaan mengalami 1.000 unit kegagalan dalam produksi, dan hal tersebut akan sangat merugikan perusahaan karena target tidak tercapai.

Oleh karena itu perusahaan perlu menjalankan fungsi pengawasan agar kegagalan-kegagalan tersebut dapat diminimumkan.

3. Meminimumkan Biaya.

Tujuan ketiga dari fungsi pengawasan adalah untuk meminimumkan biaya. Sebagai-mana contoh yang telah dikemukakan di atas, ketika perusahaan mengalami kegagalan sebanyak 1.000 unit, maka akan ada pemborosan biaya sebanyak 1.000 unit yang tidak memberikan keuntungan bagi perusahaan. Oleh karena itu, fungsi pengawasan melalui penetapan standar tertentu dalam meminimumkan kegagalan dalam produksi misalnya, akan dapat meminimumkan biaya yang harus dikeluarkan oleh perusahaan. Sebagai contoh lain, pengawasan terhadap tenaga kerja dari kasus korupsi. Korupsi dapat berupa korupsi jam kerja, penggunaan fasilitas perusahaan bukan untuk kepentingan per-usahaan, hingga korupsi berupa penggelapan uang. Fungsi pengawasan terhadap tenaga kerja sangat diperlukan agar tidak terjadi tindak korupsi ini. Bagaimana hat ini dapat meminimumkan biaya? Kita dapat kalkulasikan, misalnya jika dalam sebuah perusahaan yang terdiri dari 1000 orang pegawai, katakanlah 10 persen dari pegawai menggunakan fasilitas perusahaan, katakanlah menggunakan telepon untuk kepentingan pribadi per harinya selama 10 menit, dan untuk setiap 10 menit tersebut biaya percakapan via telepon adalah sebesar 5.000 rupiah (baik telepon biasa maupun selular), berarti perusahaan harus mengeluarkan sekitar 500.000 rupiah untuk per harinya (5.000 rupiah x

10% x 1000 pegawai) atau 10 juta rupiah per bulannya (asumsi 20 hari kerja) untuk pengeluaran melalui percakapan telepon yang tidak terkait dengan kegiatan perusahaan. Dari contoh ini, kita dapat memperkirakan berapa banyak biaya yang dapat dihemat sekiranya hal tersebut di atas tidak terjadi melalui optimalisasi dari fungsi pengawasan.

4. Antisipasi Kompleksitas Organisasi.

Tujuan terakhir dari fungsi pengawasan adalah agar perusahaan dapat mengantisipasi berbagai kegiatan organisasi yang kompleks. Kompleksitas tersebut dari mulai pengelolaan terhadap produk, tenaga kerja, hingga berbagai prosedur yang terkait dengan manajemen organisasi. Oleh karena itu, jelas fungsi pengawasan memiliki peran penting untuk menjamin bahwa kompleksitas tersebut dapat diantisipasi dengan baik.

Agar keempat tujuan dari fungsi pengawasan tersebut dapat lebih dipahami, maka berikut ini akan diuraikan langkah-langkah dari proses pengawasan sehingga kaitan antara apa yang dikerjakan oleh perusahaan dengan fungsi pengawasan akan lebih dapat dipahami.

2.3. Jenis dan Sifat Pengawasan

Adapun jenis-jenis pengawasan menurut Makmur (2011:67) dapat dibagi dalam:

1. Pengawasan Berdasarkan Objek

a. Pengawasan terhadap Penerimaan Negara

1) Penerimaan dari Pajak dan Bea Cukai dilakukan oleh Kantor

Inspeksi Bea dan Cukai.

2) Penerimaan dari bukan Pajak dilakukan oleh KPKN.

b. Pengawasan terhadap Pengeluaran Negara.

Prinsip-prinsip yang dipakai dalam pelaksanaan pengeluaran negara adalah:

- 1) *Wetmatigheid*, pengawasan yang menekankan pada aspek kesesuaian antara praktik pelaksanaan APBN dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 2) *Rechmatigheid*, pengawasan yang menekankan dari segi legalitas praktik APBN.
- 3) *Doelmatigheid*, pengawasan yang menekankan pada pentingnya peranan faktor tolok ukur dalam praktik pelaksanaan APBN.

2. Pengawasan Menurut Sifatnya.

a. Pengawasan preventif.

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dimulainya suatu kegiatan atau sebelum terjadinya pengeluaran keuangan. Tujuan pengawasan ini adalah :

- 1) Mencegah terjadinya tindakan-tindakan yang menyimpang dari dasar yang telah ditentukan.
- 2) Memberikan pedoman bagi terselenggaranya pelaksanaan kegiatan secara efisien dan efektif.
- 3) Menentukan kewenangan dan tanggung jawab sebagai instansi

sehunbungan dengan tugas yang harus dilaksanakan.

b. Pengawasan Detektif

Pengawasan detektif adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan dengan meneliti dan mengevaluasi dokumen-dokumen laporan pertanggungjawaban Bendaharawan. Berdasarkan cara melakukan pengawasan detektif dibedakan menjadi dua, yaitu :

1) Pengawasan dari jauh.

Pengawasan dilakukan dengan cara meneliti laporan pertanggung jawaban Bendahawan, beserta bukti-bukti pendukungnya.

2) Pengawasan dari dekat.

Pengawasan dilakukan di tempat diselenggaranya kegiatan administrasi.

3. Pengawasan Menurut Ruang Lingkupnya

a. Pengawasan Internal.

Pegawasan internal dibagi menjadi dua yaitu pengawasan dalam arti sempit, yaitu pengawasan internal yang dilakukan aparat yang berasal dari internal lingkungan Departemen atau Lembaga yang diawasi. Sedangkan pengawan internal dalam arti luas adalah pengawasan internal yang dilakukan oleh aparat pengawas yang berasal dari lembaga khusus pengawas yang dibentuk secara internal oleh Pemerintah atau lembaga Eksekutif.

b. Pengawasan Eksternal

Adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh suatu unit pengawas yang sama sekali berasal dari lingkungan organisasi eksekutif.

4. Pengawasan Menurut Metode Pengawasannya

a. Pengawasan Melekat

Pengawasan melekat adalah pengawasan yang dilakukan oleh Pimpinan atau atasan langsung suatu organisasi atau unit kerja terhadap bawahannya dengan tujuan untuk mengetahui atau menilai program kerja yang ditetapkan telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Pengawasan Fungsional

Adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawas fungsional, baik yang berasal dari internal Pemerintah, maupun dari lingkungan eksternal Pemerintah.

Pengawasan merupakan salah satu fungsi organik administrasi dan manajemen, karena apabila fungsi ini tidak dilaksanakan, cepat atau lambat akan menyebabkan matinya/hancurnya suatu organisasi. Karena itu agar pengawasan mendapatkan hasil yang diharapkan, pimpinan suatu organisasi harus mengetahui ciri-ciri suatu proses pengawasan. Ciri-ciri itu menurut Rahardjo (2012:193) ialah:

1. Pengawasan harus bersifat *fact finding* arti bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan harus menemukan fakta-fakta tentang bagaimana tugas-tugas

dijalankan dalam organisasi.

2. Pengawasan harus bersifat preventif yang berarti bahwa proses pengawasan itu dijalankan untuk mencegah timbulnya penyimpangan-penyimpangan dan penyelewengan-penyelewengan dari rencana yang telah ditentukan.
3. Pengawasan diarahkan pada masa sekarang yang berarti bahwa pengawasan hanya dapat ditujukan terhadap kegiatan-kegiatan yang kini sedang dilaksanakan.
4. Pengawasan hanyalah sekedar alat untuk meningkatkan efisiensi. Pengawasan tidak boleh dipandang sebagai tujuan.
5. Karena pengawasan hanya sekedar alat administrasi dan manajemen, maka pelaksanaan pengawasan itu harus mempermudah tercapainya tujuan.
6. Pelaksanaan harus efisien. Jangan sampai terjadi pengawasan malahan menghambat usaha peningkatan efisiensi.
7. Pengawasan tidak dimaksudkan untuk terutama menentukan siapa yang salah jika tidak ada ketidakberesan, akan tetapi untuk menemukan apa yang tidak betul.
8. Pengawasan harus bersifat membimbing agar supaya para pelaksana meningkatkan kemampuannya untuk melakukan tugas yang ditentukan baginya.

2.4. Inspektorat

Berdasarkan Pasal 11 PP Nomor 20 Tahun 2001 tentang pembinaan

pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka unsur pengawasan pada Pemerintahan Daerah yang sebelumnya dilaksanakan oleh Inspektur wilayah Propinsi Kabupaten/Kota, Inspektorat merupakan unsur penunjang Pemerintahan Daerah di bidang pengawasan yang dipimpin oleh seorang kepala badan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur Bupati/walikota melalui Sekretaris Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 2007 tentang petunjuk teknis penataan organisasi perangkat daerah: Huruf B, 2, c: Inspektorat sebagai unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan, baik di provinsi maupun di kabupaten dan kota. Dalam rangka akuntabilitas dan objektifitas hasil pengawasan, maka Inspektur dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada Gubernur, sedangkan kepada Sekretaris Daerah merupakan pertanggung jawaban administratif dalam hal keuangan dan kepegawaian.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 47 tahun 2011 tentang Kebijakan Pengawasan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tahun 2012 pada Point Penajaman Pengawasan angka 4 menetapkan perumusan peran dari Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota yaitu melakukan :

- a. Pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota (urusan wajib dan urusan pilihan) dengan menyusun dan menetapkan kebijakan pengawasan di lingkungan Penyelenggaraan

pemerintahan daerah kabupaten/kota.

- b. Pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan desa dengan ruang lingkup:
 - 1) Pengawasan pada Pemerintah Desa;
 - 2) Pengawasan pelaksanaan tugas pembantuan di Kabupaten/Kota; dan
 - 3) Pemeriksaan khusus terkait dengan adanya pengaduan.
- c. Pembinaan di lingkungan Penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota dan Desa, dengan ruang lingkup:
 - 1) Pendampingan/asistensi meliputi:
 - a) Asistensi dalam penyusunan neraca aset pada unit kerja di lingkungan Penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota dan Desa; dan
 - b) Asistensi penerapan SPIP di lingkungan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
 - 2) Koordinasi dan sinergitas terhadap:
 - a) Pelaksanaan Rakorwasnas dan Rakorwasda;
 - b) Penyusunan Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) berdasarkan risk based audit plan; dan
 - c) Pemantauan Tindak Lanjut Hasil Pengawasan.

Dalam peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pasal 8 Pelaksanaan Pengawasan, ayat (1) Pejabat pengawas pemerintah melaksanakan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah

berpedoman pada PKPT. Ayat (2) Pejabat pengawas pemerintah dalam melaksanakan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah berkordinasi dengan Inspektur Provinsi dan Inspektur Kabupaten/Kota.

Yang dimaksud dalam kedua ayat ini mengenai pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Pejabat Pengawas Pemerintah dilakukan melalui kegiatan yaitu :

1. Pemeriksaan
 - a. Pemeriksaan secara berkala dan komperensif erhadap kelembagaan, pegawai daerah, barang daerah, urusan pemerintahan.
 - b. Pemeriksaan dana dekosentrasi
 - c. Pemeriksaan tugas pembantu
 - d. Pemeriksaan terhadap kebijakan pinjaman dan hibah luar negeri.
2. Monitoring dan evaluasi

Kegiatan monitoring dan evaluasi dilakukan terhadap administrasi umum pemerintahan dan administrasi pemerintahan dan urusan pemerintahan., untuk melakukan kegiatan ini Pejabat Pengawas Pemerintah harus berdasarkan petunjuk teknis yang dituangkan dalam bentuk laporan hasil monitoring dan evaluasi.

2.5. Pengertian dan Aparatur Pengawasan

Pengertian pengawasan berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah No 20 tahun 2002 tentang pertimbangan dan pengawasan atas penyelenggara pemerintah daerah mengemukakan bahwa: “Pengawasan fungsional adalah

pengawasan yang dilakukan oleh lembaga atau badan atau unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengkajian, penyusutan dan penilaian”.

Pengertian pengawasan fungsional menurut Halim (2002:351) menyatakan sebagai berikut: “Segala kegiatan dan bentuk tindakan untuk menjamin agar pelaksanaan suatu kegiatan berjalan dengan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan”.

Menurut Suryadinata (2008:351) pengawasan fungsional adalah: “Pengawasan oleh aparat pengawasan fungsional adalah pengawasan oleh instansi independen dari unsure yang diawasi seperti badan pengawasan keuangan dan pembangunan (BKP) Inspektor Jendral Departemen, Unit Pengawasan Lembaga Negara dan Inspektorat Wilayah.”

Secara khusus tujuan pengawasan fungsional menurut Halim (2004:306) adalah :

1. Menilai ketaatan terhadap perundang-undangan yang berlaku.
2. Menilai apakah kegiatan berjalan dengan pedoman akuntansi yang berlaku
3. Menilai apakah yang dilaksanakan secara ekonomis, efisien dan efektif.
4. Mendeteksi adanya kecurangan.

Dari beberapa pendapat tersebut di atas, jelas bahwa penekanan dari pengawasan lebih pada upaya untuk mengenali penyimpangan atau hambatan di dalam pelaksanaan kegiatan tersebut disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah baik pusat maupun daerah. Bila

ternyata kemudian ditemukan adanya penyimpangan atau hambatan diharapkan agar dapat segera dideteksi atau diambil tindakan koreksi sehingga pelaksanaan kegiatan yang bersangkutan diharapkan masih dapat mencapai tujuan sebagaimana yang telah direncanakan sebelumnya.

Sedangkan *Statement of Auditing Standards* (SAS) mendefinisikan lima komponen kontrol internal yang saling berkaitan pada pernyataan COSO adalah sebagai berikut:

1. Lingkungan control. Komponen ini meliputi sikap manajemen di semua tingkatan terhadap operasi secara umum dan konsep control secara khusus.
2. Penentuan Resiko. Komponen ini telah menjadi bagian dari aktivitas audit internal yang telah berkembang.
3. Aktivitas Kontrol. Komponen ini mencakup aktivitas-aktivitas yang dulunya dikaitkan dengan konsep control internal.
4. Informasi dan Komunikasi. Komponen ini merupakan bagian penting dari proses manajemen. Manajemen tidak dapat berfungsi tanpa informasi.
5. Pengawasan. Pengawasan merupakan evaluasi rasional yang dinamis atas informasi yang diberikan pada komunikasi informasi untuk tujuan manajemen control.

Terdapat hubungan langsung antara tujuan, yang merupakan hal yang diperjuangkan untuk dicapai perusahaan dan komponen-komponen tersebut, yang mencerminkan hal-hal yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan. Tidak semua tujuan dan komponen ini relevan untuk audit laporan keuangan. Kontrol

internal, sebaik apa pun dirancang dan dioperasikan, hanya bisa memberikan keyakinan yang wajar tentang pencapaian tujuan.

Menurut Baswir (2001:138) aparat pengawasan fungsional adalah:

1. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
2. Inspektorat Jendral Departemen, Aparat Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen dan Instansi Pemerintah lainnya.
3. Inspektorat Wilayah Provinsi.
4. Inspektorat Wilayah Kabupaten atau Kotamadya.

Selanjutnya uraian mengenai aparat pengawasan fungsional menurut Suryadinata (2008:353 – 354) adalah :

1. Badan Pengawasan Keuanga dan Pembangunan (BPKP) merupakan instansi pengawasan dan pemeriksa yang berada dilingkungan pemerintah. BPKP harus melaporkan pelaksanaan tugas dan fungsinya kepada Presiden. Laporan hasil pengawasan dan pemeriksaan disampaikan kepada menteri atau pejabat lain yang bersangkutan. Apabila laporan hasil pengawasan berkaitan dengan pemeriksaan, maka dalam tembusan laporan tersebut disampaikan dalam Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK). Apabila diperkirakan terdapat tindakan pidana korupsi, BPKP harus melaporkan kepada Jaksa Agung. Tugas pokok BPKP meliputi ;

- 1). Merumuskan kebijaksanaan pengawasan keuangan dan pembangunan
- 2). Melaksanakan pengawasan umum terhadap penguasaan dan pengurusan keuangan

2. Inspektorat Jendral Departemen atau Unit Pengawasan Lembaga Negara merupakan instansi yang melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap seluruh unsur organisasi yang ada di lingkungan departemen atau lembaga Negara yang bersangkutan. Tugas pokok Inspektorat Jendral atau Unit pengawasan adalah melakukan pengawasan terhadap tugas rutin dan pembangunan semua unsur yang ada di lingkungan departemen atau lembaga Negara agar pelaksanaan tugas sesuai dengan peraturan yang berlaku.

3. Inspektorat Wilayah Provinsi

Adalah instansi pengawasan yang melakukan pengawasan terhadap aktivitas pemerintah provinsi. Instansi ini bertanggung jawab kepada Gubernur. Instansi ini mempunyai tugas melakukan pengawasan umum atas aktivitas pemerintah daerah, baik yang bersifat rutin maupun yang bersifat pembangunan agar dapat berjalan sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melakukan pengawasan terhadap tugas Departemen Dalam Negeri di provinsi.

4. Inspektorat Wilayah Kabupaten atau Kota

Adalah instansi yang melakukan pengawasan terhadap aktivitas Pemerintah Daerah. Termasuk Kecamatan, Kelurahan atau Desa selain itu Inspektorat Wilayah Kabupaten atau Kota juga melakukan pengawasan terhadap tugas Departemen Dalam Negeri di Kabupaten atau Kota.

2.6. Penelitian Terdahulu

Ada beberapa penelitian terdahulu terkait dengan judul penelitian tesis ini yaitu:

1. Arther Nus Tamaka, 2013, Judul: Kinerja Inspektorat Daerah Dalam Melakukan Fungsi Pengawasan (Studi di Kantor Inspektorat Kabupaten Kepulauan Siau Tagulandang Biaro). Hasil penelitian Kinerja dari Inspektorat daerah dalam melakukan fungsi pengawasan di Kabupaten Kepulauan Siau Tagulandang Biaro belum berjalan efektif, hal ini disebabkan karena Independensi dari Inspektorat Daerah Kabupaten Kepulauan Siau Tagulandang Biaro belum nampak dan belum berjalan secara efektif.
2. Handriyas Putra, 2011, Judul: Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Fungsional Di Inspektorat Kota Solok. Hasil penelitian dan pembahasan menjelaskan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan fungsional di Inspektorat Kota Solok terlaksana atau tercapai, hal ini dapat dilihat dari terlaksananya berbagai tahapan pada proses pemeriksaan/audit yang dilakukan oleh Inspektorat Kota Solok. Dimana tahapan tersebut meliputi pemeriksaan, monitoring dan evaluasi yang pada hakikatnya terdiri dari persiapan pemeriksaan, pelaksanaan pemeriksaan dan pelaporan hasil pemeriksaan.
3. Frengki Lahengking, 2013, Judul: Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Inspektorat Dalam Pembangunan (Suatu Studi Di Kabupaten Pulau Morotai). Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa proses pelaksanaan

pengawasan dalam kaitanya dengan evaluasi pemeriksaan maka terdapat hal yang tidak sesuai dengan apa yang di harapkan yaitu pelaksanaan pemeriksaan dalam pelaksanaan pengawasan bagi pembangunan belum terkoordinasi dengan baik.

4. Wandu Harmawan, 2014, Judul : Analisis Pelaksanaan Fungsi Inspektorat Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan sistem pengawasan yang dilihat dari segi pemeriksaan, pengujian, dan pengusutan sudah berjalan dengan efektif, hal ini dapat dilihat dari segi ketepatan waktu dalam melakukan pengawasan, serta keakuratan data yang dilaporkan Inspektorat Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan dengan data yang ada dilapangan
5. Riri Sofira Lubis, 2014. Judul : Pelaksanaan fungsi pengawasan inspektorat terhadap Disiplin pegawai negeri sipil di lingkungan Pemerintah kota tebing tinggi ditinjau dari hukum administrasi Negara. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa perlunya diterapkan fungsi perencanaan program pengawasan, hal ini bertujuan untuk dapat menunjang kecepatan dalam memperoleh data dan selain itu penyajian data/ informasi yang akurat selama ini akan menunjang pelaporan terhadap penyimpangan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.