

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN PROPOSISI

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Pemerintahan

Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu. Ada beberapa definisi mengenai sistem pemerintahan. Sama halnya, terdapat bermacam-macam jenis pemerintahan di dunia.

Menurut Ridwan HR (dalam Sururama & Amalia, 2020:121) pemerintahan adalah *besctuurvroering* atau pelaksana tugas pemerintah, sedangkan pemerintah adalah organ / alat yang menjalankan pemerintahan.

Berdasarkan pengertian yang telah dikemukakan, pemerintah adalah organisasi yang melaksanakan tugas pemerintahan dalam menerapkan hukum dan kebijakan terhadap daerah kekuasaannya. Indonesia merupakan Negara Kesatuan yang terdiri atas banyaknya pulau, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan pada Negara kesatuan menurut Mahfud MD (dalam Kusriyah, 2019:13) pembagian kekuasaan dalam mengatur Negara menggunakan istilah pemencaran yang melahirkan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.

Pendapat tersebut diperkuat oleh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, pasal 18 mengatur tentang Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap – tiap provinsi, kabupaten atau kota, mempunyai pemerintahan daerah yang telah diatur oleh Undang-Undang.

Undang Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan prinsip otonomi. Penyelenggaraan pemerintahan daerah bertujuan untuk meningkatkan terciptanya *good government*. Dalam mewujudkan hal tersebut, pemerintah daerah menerapkan fungsi manajemen yaitu perencanaan, pengorganisasian, *staffing*, koordinasi, dan pengawasan. Menurut Afandi (2019) berpendapat bahwa Salah satu fungsi tersebut berpengaruh besar dalam mewujudkan *good godverment* yaitu pengawasan.

Berdasarkan penjelasan dari beberapa pendapat yang telah dikemukakan bahwasannya fungsi pengawasan dalam pemerintahan begitu penting untuk dipahami dan dikaji lebih mendalam lagi mengenai fungsi pengawasan pada pemerintahan daerah.

2.1.2 Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan adalah membantu seluruh manajemen dalam menyelesaikan tanggungjawab secara efektif dengan melaksanakan analisis, penilaian, rekomendasi, dan penyampaian laporan kegiatan untuk diperiksa. Fungsi pengawasan merupakan tahap akhir dalam fungsi manajemen, yang

menginindikasikan bahwa fungsi tersebut dinilai penting karena jika tidak ada fungsi tersebut maka tahap sebelumnya seperti perencanaan, pengorganisasian, penempatan, dan pelaksanaan belum tentu menghasilkan yang sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Berikut merupakan pendapat dari beberapa ahli mengenai fungsi pengawasan :

Menurut Robbins et all (2018:350) *“Control is the management function that involves monitoring activities to ensure that they’re being accomplished as planned and correcting any significant deviations.”* berpendapat bahwa Pengendalian adalah fungsi manajemen yang melibatkan kegiatan pemantauan untuk memastikan bahwa kegiatan tersebut diselesaikan sesuai rencana dan mengoreksi setiap penyimpangan yang signifikan.

Berdasarkan pendapat yang telah dijelaskan sebelumnya maka fungsi pengawasan adalah bagian dari salah satu fungsi manajemen dalam mengamati untuk memastikan proses berjalan sesuai rencana. Pendapat tersebut sejalan dengan dengan apa yang dimaksud dengan fungsi pengawasan berikut:

Menurut Ruyatnasih & Megawati (2017:11) fungsi pengawasan merupakan suatu kegiatan mendeterminasi apa apa yang telah dilaksanakan sesuai dengan tujuan untuk segera mengetahui kemungkinan terjadinya kemungkinan terjadinya penyimpangan dan hambatan, sekaligus mengadakan koreksi untuk memperlancar tercapainya tujuan.

Berdasarkan pendapat yang telah dikemukakan oleh Ruyatnasih dan Megawati dapat dipahami bahwa pengawasan merupakan suatu kegiatan dalam mengamati suatu melaksanakan kegiatan atau program untuk mengetahui terdapat penyimpangan atau tidaknya yang kemudian di perbaiki jika terdapat hal tersebut

agar sesuai dengan tujuan. Pendapat tersebut sejalan dengan pengertian dari fungsi pengawasan berikut :

Sururama & Amalia (2020: 3) mengartikan fungsi pengawasan sebagai proses untuk mencegah atau memperbaiki kesalahan, penyimpangan, ketidaksesuaian, dan penyelewengan yang tidak sesuai dengan dengan tujuan wewenang yang telah ditentukan.

Berdasarkan pengertian yang telah dikemukakan oleh beberapa ahli, maka peneliti sampai pada pemahaman bahwa fungsi pengawasan adalah sebuah upaya dalam mencegah timbulnya hal – hal yang tidak sesuai dengan apa yang yang ditentukan. hal tersebut sejalan dengan pendapat dari Mc. Farland yang mendefinisikan fungsi pengawasan sebagai berikut:

“Control is the process by which an executive gets the performance of his subordinates to correspond as closely as possible to chosen plans, orders, objectives, or policies” Artinya : “Fungsi pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pekerjaan bawahannya sesuai rencana, perintah, tujuan atau kebijakan yang telah ditentukan.”

Berdasarkan pendapat yang telah dipaparkan sebelumnya, maka fungsi pengawasan dapat diartikan sebagai pemangamatan terhadap kinerja yang dilaksanakan dan penyesuaian dengan rencana dan tujuan organisasi. beradarkan hal tersebut, maka dalam melakukan pengawasan perlu diperhatikan dengan sesakma dan hati-hati oleh karena hal tersebut, Sururama & Amalia (2020:2) memaparkan mengenai beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam melaksanakan hal tersebut yaitu sebagai berikut :

1. Mendukung sifat dan kebutuhan kegiatan
2. Melaporkan setiap penyimpangan
3. Mempunyai visi dan misi kedepan
4. Obyektif, teliti, dan sesuai standar yang digunakan
5. Luwes dan fleksibel
6. Sesuai dengan pola organisasi
7. Ekonomis
8. Mudah dimengeriti
9. Diikuti dengan tindakan koreksi

Berdasarkan pendapat sebelumnya bahwa pentingnya suatu fungsi pengawasan yang meliputi keseluruhan kegiatan organisasi yang diamati untuk diperiksa sebagaimana rencana dan tujuan suatu organisasi. Pendapat tersebut dipertegas dan diperjelas oleh apa yang akan dikemukakan oleh Robbins dan lainnya. Berikut urainya:

Robbins et al., (2018:350–351) The value of the control function can be seen in three specific area:

- A. *Planning. we described goals, which provide specific direction to employees and managers, as the foundation of planning. However, just stating goals or having employees accept goals doesn't guarantee that the necessary Actions to accomplish those goals have been taken. As the old saying goes, 'The best-laid plans often go awry.' The effective manager follows up to ensure that what employees are supposed to do is, in fact, being done and goals are being achieved. As the final step in the management process, controlling provides the critical link back to planning. If managers didn't control, they'd have no way of knowing whether their goals and plans were being achieved and what future Actions to take.*
- B. *Empowering employees. The second reason controlling is important is because of employee empowerment. Many managers are reluctant to empower their employees because they fear something will go wrong for which they would be held responsible. But an effective*

control system can provide information and feedback on employee performance and minimise the chance of potential problems.

- C. *Protecting the workplace. The final reason that managers control is to protect the organisation and its assets.2 Organisations face threats from natural disasters, financial pressures and scandals, workplace violence, supply chain disruptions and security breaches. Managers must protect organisational assets in the event that any of these should happen. Comprehensive controls and backup plans will help minimise work disruptions.*

Artinya: Robbin et al(2018) mengemukakan nilai fungsi kontrol dapat dilihat pada tiga area spesifik:

- A. Perencanaan. kami menggambarkan tujuan, yang memberikan arahan khusus kepada karyawan dan manajer, sebagai dasar perencanaan. Namun, hanya menyatakan tujuan atau meminta karyawan menerima tujuan tidak menjamin bahwa tindakan yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut telah diambil. Seperti pepatah lama, 'Rencana yang disusun dengan baik sering kali salah.' Manajer yang efektif menindaklanjuti untuk memastikan bahwa apa yang seharusnya dilakukan karyawan, pada kenyataannya, sedang dilakukan dan tujuan tercapai. Sebagai langkah terakhir dalam proses manajemen, pengendalian menyediakan tautan penting kembali ke perencanaan. Jika manajer tidak mengontrol, mereka tidak akan tahu apakah tujuan dan rencana mereka tercapai dan tindakan apa yang harus diambil di masa depan.
- B. Memberdayakan karyawan. Alasan kedua pengendalian itu penting adalah karena pemberdayaan karyawan. Banyak manajer enggan untuk memberdayakan karyawan mereka karena mereka takut akan terjadi kesalahan yang akan menjadi tanggung jawab mereka. Tetapi sistem kontrol yang efektif dapat memberikan informasi dan umpan balik tentang kinerja karyawan dan meminimalkan kemungkinan masalah potensial.
- C. Melindungi tempat kerja. Alasan terakhir yang dikendalikan manajer adalah untuk melindungi organisasi dan asetnya. Organisasi menghadapi ancaman dari bencana alam, tekanan dan skandal keuangan, kekerasan di tempat kerja, gangguan rantai pasokan, dan pelanggaran keamanan. Manajer harus melindungi aset organisasi jika hal ini terjadi. Kontrol yang komprehensif dan rencana pencadangan akan membantu meminimalkan gangguan kerja.

Berdasarkan pendapat menurut Robbins et al bahwasanya penting dalam menjalankan fungsi pengawasan dikarenakan dapat mempengaruhi perencanaan, memberdayakan karyawan, dan melindungi organisasi. pendapat tersebut

memperjelas dan menguraikan betapa pentingnya fungsi pengawasan dalam menjalankan suatu organisasi. selain hal tersebut, terdapat kegunaan fungsi pengawasan sebagai berikut:

Menurut Silalahi (2003:181) mengatakan bahwa kegunaan dari fungsi pengawasan diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Mencegah terjadinya penyimpangan dalam mencapai tujuan yang telah direncanakan.
2. Agar proses kerja sesuai dengan prosedur yang telah digariskan atau ditetapkan.
3. Mencegah dan menghilangkan hambatan dan kesulitan yang akan, sedang atau mungkin akan terjadi dalam pelaksanaan kegiatan.
4. Mencegah penyimpangan penggunaan sumber daya
5. Mencegah penyalahgunaan otoritas dan kedudukan. Agar tujuan tersebut tercapai, maka akan lebih baik jika tindakan kontrol dilakukan sebelum terjadi tindakan penyimpangan-penyimpangan sehingga bersifat mencegah (*preventif control*) dibandingkan dengan tindakan kontrol sesudah terjadi penyimpangan (*repressive control*).

Berdasarkan penjelasan diatas mengemukakan bahwa fungsi pengawasan yaitu menetapkan tujuan-tujuan dan merencanakan bagaimana mencapainya. Sedangkan menurut pendapat Rahayu terdapat 8 kegunaan dari fungsi pengawasan. Berikut uraiannya:

Menurut Relawati (2012:108), juga mengemukakan setidaknya ada delapan kegunaan yang dapat diidentifikasi, yaitu:

1. Untuk standarisasi pelaksanaan kegiatan. Yaitu untuk meningkatkan efisiensi dan mengurangi biaya dalam organisasi.
2. Untuk mengamankan aset perusahaan atau organisasi. Dapat mengurangi kerugian karena pencurian, pemborosan dan penyalahgunaan pada organisasi.
3. Untuk standarisasi mutu. Yaitu diperlukan sebagai spesifikasi organisasi atau harapan dari pelanggan.
4. Untuk membatasi kekuasaan. Dimaksud untuk menentukan pertanggungjawaban dan menyediakan keperluan pendelegasian wewenang, disini juga harus menetapkan parameter dimana kekuasaan yang didelegasikan dapat dijalankan tanpa persetujuan ketat.
5. Untuk mengukur pelaksanaan tugas. Dimaksud agar mendukung dalam pencapaian tujuan organisasi.
6. Sebagai monitor pelaksanaan pelaksana. Adalah dasar dari pencapaian tujuan organisasi.
7. Untuk memungkinkan manajemen puncak menjaga keseimbangan rencana dan program perusahaan atau organisasi.
8. Untuk motivasi individu-individu. Adalah untuk pengukuran pelaksanaan dan keterkaitan dengan insentif finansial serta penghargaan individu.

Berdasarkan berarti fungsi pengawasan ini tidak bisa terlepas dari fungsi manajemen lainnya khususnya perencanaan (*planning*). Apabila fungsi perencanaan tersebut berjalan dengan baik, maka diharapkan didalam implementasinya juga dapat berjalan dengan sempurna. Namun demikian, untuk mengontrol sejauh

mana kesesuaian antara rencana kerja dengan proses kerja serta hasil yang diharapkan dari kinerja tersebut, maka disini diperlukan adanya pengawasan.

2.1.3 Tipe Pengawasan

Fungsi pengawasan terdapat beberapa jenis atau tipe dalam menjalankan untuk mencapai tujuan organisasi. berikut beberapa tipe pengawasan menurut beberapa ahli :

Pengawasan Menurut Handoko (2015:359–360) Ada 3 (tiga) tipe dasar pengawasan, yaitu : pengawasan pendahuluan, pengawasan “*concurrent*”, dan pengawasan umpan balik.

- a) Pengawasan pendahuluan (*feedforward control*). Pengawasan pendahuluan, atau sering disebut *steering controls*, dirancang untuk mengantisipasi masalah-malah atau penyimpangan-penyimpangan dari standar atau tujuan dan memungkinkan koreksi dibuat sebelum suatu tahap kegiatan tertentu diselesaikan. Jadi, pendekatan pengawasan ini lebih aktif dan agresif, dengan mendeteksi masalah-masalah dan mengambil tindakan yang diperlukan sebelum suatu masalah terjadi. Pengawasan ini akan efektif hanya bila manajer mampu mendapatkan informasi akurat dan tepat pada waktunya tentang perubahan-perubahan dalam lingkungan atau tentang perkembangan terhadap tujuan yang diinginkan.
- b) Pengawasan yang dilakukan bersamaan dengan pelaksanaan kegiatan (*concurrent control*). Pengawasan ini, sering disebut pengawasan “Ya-Tidak”, *screening control* atau “berhenti-terus”; dilakukan selama suatu kegiatan berlangsung. Tipe pengawasan ini merupakan proses dimana aspek tertentu dari suatu prosedur harus disetujui dulu, atau syarat tertentu harus dipenuhi dulu sebelum kegiatan-kegiatan bisa dilanjutkan, atau menjadi semacam peralatan “*double-check*” yang lebih menjamin ketepatan pelaksanaan suatu kegiatan.
- c) Pengawasan umpan balik (*feedback control*). Pengawasan umpan balik, juga dikenal sebagai *past-action controls*, mengukur hasil-hasil dari suatu kegiatan yang telah diselesaikan. Sebab-sebab penyimpangan dari rencana atau standar ditentukan, dan penemuan-penemuan diterapkan untuk kegiatan-kegiatan serupa dimasa yang akan datang. Pengawasan ini bersifat historis, pengukuran dilakukan setelah kegiatan terjadi.

Ketiga bentuk pengawasan tersebut sangat berguna bagi manajemen. Pengawasan pendahuluan dan “berhenti-terus”, cukup memadai untuk memungkinkan manajemen membuat tindakan koreksi dan tetap dapat mencapai tujuan. Tetapi ada beberapa faktor yang perlu dipertimbangkan disamping kegunaan dua bentuk pengawasan itu. Pertama, biaya keduanya mahal. Kedua, banyak kegiatan tidak memungkinkan dirinya dimonitor secara terus menerus. Ketiga, pengawasan yang berlebihan akan menjadikan produktivitas berkurang. Manajemen harus menggunakan sistem pengawasan yang paling sesuai bagi situasi tertentu.

Hal yang berbeda dikemukakan oleh Winardi dalam bukunya *Kepemimpinan dalam Manajemen* (2011:58) menyebutkan tipe pengawasan tersebut, antara lain:

1. Pengawasan Pendahuluan (*Preliminary Control*)
 Prosedur-prosedur pengawasan pendahuluan mencakup semua upaya manajerial guna memperbesar kemungkinan bahwa hasil-hasil aktual akan berdekatan hasilnya dibandingkan dengan hasil-hasil yang direncanakan. Merumuskan kebijakan-kebijakan termasuk dalam fungsi perencanaan sedangkan tindakan implementasi kebijakan merupakan bagian dari fungsi pengawasan. Pengawasan Pendahuluan meliputi :
 - a. Pengawasan Pendahuluan Sumber Daya Manusia.
 - b. Pengawasan Pendahuluan Bahan-bahan.
 - c. Pengawasan Pendahuluan Modal.
 - d. Pengawasan Pendahuluan Sumber-sumber daya finansial.
2. Pengawasan pada saat kerja berlangsung (*Cocurrent Control*)
Concurrent Control terutama terdiri dari tindakan-tindakan para supervisor yang mengarahkan pekerjaan pada bawahan mereka. *Direction Control* berhubungan dengan tindakan-tindakan para manajer sewaktu mereka berupaya untuk :
 - A. Mengajarkan para bawahan mereka bahwa bagaimana cara penerapan metode-metode serta prosedur-prosedur yang tepat.
 - B. Mengawasi pekerjaan mereka agar pekerjaan dilaksanakan sebagaimana mestinya. Proses memberikan pengarahan bukan saja meliputi cara dengan apa petunjuk-petunjuk dikomunikasikan

tetapi ia meliputi juga sikap orang-orang yang memberikan penyerahan.

3. Pengawasan *Feed back* (*Feed back Control*)

Sifat khas dari metode-metode pengawasan *feed back* (umpan balik) adalah bahwa dipusatkan perhatian pada hasil-hasil historikal, sebagai landasan untuk mengoreksi tindakantindakan masa mendatang. Adapun sejumlah metode Pengawasan *feed back* yang banyak dilakukan oleh dunia bisnis yaitu :

- a. Analisis Laporan Keuangan
- b. Analisis Biaya Standar
- c. Pengawasan Kualitas
- d. Evaluasi Hasil Pekerjaan Pekerja

Berdasarkan penjelasan mengenai tipe pengawasan menurut Winardi yang terdapat 3 tipe yaitu pengawasan pendahuluan, pengawasan pada saat kerja sedang berlangsung, dan pengawasan *feedback*. Sedangkan menurut Instruksi Presiden Indonesia mengenai jenis atau tipe pengawan yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan roda pemerintah terbagi menjadi empat yaitu pengawasan melekat, pengawasan fungsional, pengawasan masyarakat, dan pengawasan leghislatif. Berikut uraiannya :

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1989 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Melekat menegaskan mengenai macam-macam pengawasan. Adapun macam-macam pengawasan menurut Instruksi Presiden tersebut sebagai berikut:

1 Pengawasan Melekat

Pengawasan melekat adalah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus menerus, dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, secara preventif atau represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2 Pengawasan Fungsional

Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik intern pemerintah maupun

ekstern pemerintah, yang dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Pengawasan Masyarakat

Pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang disampaikan secara lisan atau tertulis kepada Aparatur Pemerintah yang berkepentingan, berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan atau keluhan/pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan baik secara langsung maupun melalui media.

4. Pengawasan Legislatif

Pengawasan legislative adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan.

Berdasarkan Instruksi Presiaden pada tahun 1989 mengenai jenis atau tipe pengawasan yang dibedakan menurut apa yang diawasi atau objek yang diawasi sehingga meminimalisir penyimpangan tujuan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

2.1.4 Teknik Pengawasan

Mengingat begitu pentingnya fungsi pengawasan dalam keberlangsungan organisasi untuk mencapai tujuan tanpa adanya penyimpangan pada prosesnya. Hal tersebut membuat organisasi menggunakan cara yang sesuai dengan kondisi dan situasi dalam melakukan fungsi pengawasan. Berikut ini beberapa cara atau teknik dalam menjalankan fungsi pengawasan:

Menurut Sarwoto(2001:101) pengawasan cenderung dilakukan dengan dua teknik, yaitu:

1. Pengawasan Langsung

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan oleh seorang manajer atau pimpinan pada saat kegiatan sedang dilaksanakan. Pengawasan dapat berbentuk seperti :

A. Inspeksi Langsung

Inspeksi langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara langsung oleh atasan terhadap bawahan pada saat kegiatan dilakukan.

- B. Observasi Ditempat
Observasi ditempat adalah pengawasan yang dilakukan oleh atasan terhadap bawahan sebelum kegiatan dilakukan.
 - C. Laporan Ditempat
Laporan ditempat adalah laporan yang disampaikan bawahan secara langsung pada saat atasan mengadakan inspeksi langsung kegiatan dilaksanakan.
2. Pengawasan Tidak Langsung
Pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang dilakukan dari jarak jauh melalui telepon yang disampaikan oleh bawahan yang berbentuk seperti :
- A. Laporan Tertulis
Laporan tertulis adalah laporan yang disampaikan oleh bawahan kepada atasan dalam bentuk laporan kegiatan yang dibukukan, dilaporkan secara berkala.
 - B. Laporan Lisan
Laporan lisan adalah laporan yang disampaikan bawahan secara langsung kepada atasan mengenai kendala yang dihadapi pada saat melaksanakan kegiatan, baik berupa penyimpangan maupun sasaran-sasaran.

Berdasarkan pendapat dari Sarwoto mengenai teknik pengawasan yang terbagi menjadi 2 teknik yaitu Pengawasan langsung dan tidak langsung. Teknik yang dikemukakan tersebut mempunyai kelemahan dari pengawasan tidak langsung ialah bahwa sering saja para bawahan melaporkan hal-hal yang positif saja. Dengan perkataan lain para bawahan mempunyai kecenderungan hanya melaporkan hal-hal yang di duga dapat menyenangkan pimpinannya.

Menurut Sururama & Amalia (2020:71–75) teknik pengawasan dapat dikelompokkan sebagai berikut :

1. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung
 - a) Pengawasan langsung, adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara “*on the spot*” di tempat pekerjaan, dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan inspeksi.
 - b) Pengawasan tidak langsung, diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun

- tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa pengawasan “*on the spot*”.
2. Pengawasan preventif dan represif
 - a) Pengawasan preventif, dilakukan melalui pre audit sebelum pekerjaan dimulai. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan, rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber lain.
 - b) Pengawasan represif, dilakukan melalui post-audit, dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.
 3. Pengawasan intern dan pengawasan ekstern
 - a) Pengawasan intern, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Pada dasarnya pengawasan harus dilakukan oleh pucuk pimpinan sendiri. Setiap pimpinan unit dalam organisasi pada dasarnya berkewajiban membantu pucuk pimpinan mengadakan pengawasan secara fungsional sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing.
 - b) Pengawasan ekstern, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi sendiri, seperti halnya pengawasan dibidang keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sepanjang meliputi seluruh Aparatur Negara dan Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara terhadap departemen dan instansi pemerintah lain.

Berdasarkan pendapat dari Situmorang dan Juhir, teknik dalam melakukan fungsi pengawasan terbagi menjadi 3 teknik yaitu Pengawasan Langsung dan tidak langsung; Pengawasan preventif dan represif; Pengawasan intern dan pengawasan ekstern. Teknik pengawasan tersebut berdasarkan objek, sifat dan waktu, dan ruang lingkup.

2.1.5 Tujuan Pengawasan

Fungsi pengawasan adalah proses untuk mengamati dan memperbaiki jalannya suatu rencana yang telah ditetapkan oleh organisasi. maka fungsi pengawasan itu sendiri mempunyai tujuan yang akan dikemukakan sebagai berikut:

Menurut Situmorang dan Juhir (1994:22), maksud pengawasan adalah untuk:

1. Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak
2. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan yang baru.
3. Mengetahui apakah penggunaan budget yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarnya dan sesuai dengan yang telah direncanakan.
4. Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam planning atau tidak.
5. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam rencana, yaitu *standard*.

Berdasarkan pendapat Situmorang dan Juhhir mengenai tujuan fungsi pengawasan yaitu untuk mengetahui bagaimana jalannya suatu kinerja apakah sudah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Sedangkan menurut Sururama & Amalia (2020:29) Tujuan dari dilaksanakannya pengawasan yaitu untuk mengetahui dan memahami kenyataan yang sebenarnya terjadi tentang pelaksanaan pekerjaan atau kegiatan. Berdasarkan penjelasan mengenai tujuan dilaksanakannya pengawasan yaitu bermaksud untuk melihat sejauh mana pekerjaan yang sedang ataupun sudah dilakukan berjalan dengan efektif dan efisien atau bahkan sebaliknya sehingga jika terjadi kesalahan dapat ditindak sebagaimana mestinya.

Pendapat sebelumnya diperkuat oleh pendapat dari Simbolon, (2004:61) pengawasan bertujuan untuk mengetahui hasil pelaksanaan pekerjaan diperoleh secara berdaya guna (efisien) dan berhasil (efektif) sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Berdasarkan pendapat sebelumnya bahwa tujuan dari pelaksanaan fungsi pengawasan untuk meninjau sejauh mana kinerja dari suatu organisasi dalam proses pelaksanaannya sesuai dengan apa yang telah ditetapkan dan berjalan secara efektif dan efisien.

2.1.6 Faktor Yang Memengaruhi Fungsi Pengawasan

Mengingat pentingnya pengawasan dalam mencapai tujuan organisasi, maka pelaksanaan fungsi pengawasan perlu berjalan dengan baik. Untuk mencapai hal tersebut sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor yang berbeda-beda tergantung dengan program dan kegiatan yang dilakukan. Berikut ini beberapa faktor yang mempengaruhi jalannya fungsi pengawasan menurut para ahli :

Menurut Winardi (2006:66) terdapat empat faktor yang mempengaruhi jalannya fungsi pengawasan, berikut uraiannya :

1. Kesamaan fungsi yang akan disupervisi diawasi

Ruang lingkup fungsi pengawasan yang harus menyusul dan jumlah fungsi yang berbeda-beda dan jumlah supervise yang terus bertambah.

2. Kompleksitas fungsi yang disupervisi

Ruang lingkup fungsi pengawasan yang harus lebih kecil bagi pihak yang terdapat dibawah yang melaksanakan tugas yang bersifat lebih kompleks, dibandingkan dengan tugas yang lebih sederhana.

3. Koordinasi yang diperlukan antara fungsi yang disupervisi

Ruang lingkup pengawasan yang lebih kecil membuat tugas yang akan disupervisi makin berat pada sewaktu-waktu.

4. Perencanaan yang diperlukan bagi fungsi yang akan disupervisi

Semakin banyak waktu yang diperlukan dalam melaksanakan perencanaan maka akan semakin kecil ruang lingkup fungsi pengawasan.

Berdasarkan pendapat dari Winarma mengenai faktor yang mempengaruhi fungsi pengawasan yaitu Kesamaan, Kompleksitas, Koordinasi, dan Perencanaan yang disupevisi perlu pertimbangan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan, sedangkan menurut pendapat mengenai faktor – faktor yang mempengaruhi fungsi pengawas yang lain sebagai berikut :

Menurut Mulyadi (2005:77) terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi fungsi pengawasan baik dari dalam maupun dari luar organisasi, berikut uraian mengenai faktor-faktor tersebut :

1. Perubahan selalu akan terjadi baik dari luar maupaun dari dalam organisasi
2. Komplexitas organisasi memerlukan pengawasan formal karena adanya desentralisasi kekuasaan
3. Kesalahan atau penyimpangan yang dilakukan anggota organisasi memerlukan pengawasan

Berdasarkan pendapat dari Mulyadi mengenai faktor yang mempengaruhi fungsi pengawasan yaitu perubahan, kompleksitas, dan penyimpangan anggota yang perlu dipertibangkan dalam menjalan fungsi pengawasan sebagaimana dengan untuk tercapainya tujuan organisasi.

Berdasarkan kedua pendapat tersebut dapat dipahami bahwa faktor yang mempengaruhi jalannya pelaksanaan fungsi pengawasan yaitu kesamaan, kompleksitas, koordinasi, perencanaan, perubahan dari dalam maupun luar organisasi, dan kesalahan sumber daya manusia.

2.1.7 Indikator Pengawasan

Fungsi pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintah dapat berjalan sebagaimana mestinya. Fungsi pengawasan berguna untuk menetapkan apakah telah terjadi suatu penyimpangan dalam sebuah pekerjaan, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya pemerintahan telah digunakan seefektif dan seefisien mungkin guna mencapai tujuan rencana – rencana dalam penyelenggaraan pemerintah. Dapat diketahui bahwa untuk mengukur berhasil atau tidaknya dalam melaksanakan fungsi pengawasan, secara umum dapat dilihat dari kinerja dan hasil akhir dari pelaksanaan fungsi pengawasan.

Menurut Rachman (2001:23) keberhasilan tercapainya tujuan organisasi pemerintah dapat dilihat dari berbagai macam indikator sebagai berikut :

1. Indikator meningkatnya disiplin, prestasi, dan pencapaian sasaran yang jelas dapat diukur, antara lain :
 - A. Rencana yang disusun dapat menggambarkan adanya sasaran yang jelas dan dapat diukur, terlihat kaitan antara rencana dengan program serta anggaran.
 - B. Tugas dapat selesai dengan rencana, baik dilihat dari aspek fisik maupun biaya

2. Indikator berkurangnya penyalahgunaan wewenang yaitu berkurangnya tuntutan masyarakat terhadap pemerintahan.
3. Indikator berkurangnya kebocoran, pemborosan, dan pungutan liar, antara lain :
 - A. Kualitas dan kuantitas kasus-kasus penyimpangan, penyelewangan, kebocoran, pemborosan dapat dikurangi sebagaimana fungsi laporan pengawasan fungsional dan laporan pengawasan lainnya.
 - B. Berkurangnya tingkat kesalahan dalam pelaksanaan tugas.

Berdasarkan pendapat dari Arifin Abdul Rachman mengenai indikator keberhasilan fungsi pengawasan yang bisa ditinjau melalui beberapa indikator seperti indikator kinerja, berkurangnya penyimpangan wewenang, dan berkurangnya penyimpangan dana. Sedangkan menurut pendapat dari Sururama & Amalia (2020:47) bahwa ukuran dari fungsi pengawasan dapat dilihat melalui tahapan dan proses fungsi pengawasan. Hal tersebut sejalan dengan apa yang dilakukan oleh peneliti terdahulu yang dilakukan oleh Asra mohammad Diah yang mengalisis fungsi pengawasan inspektorat dengan menggunakan teori Pandoyao yang memaparkan mengenai pengukuran dari fungsi pengawasan dilihat melalui tahapan dan proses fungsi pengawasan.

Menurut Sururama & Amalia (2020:44) mengemukakan tentang proses pengawasan biasanya paling sedikit terdiri dari 4 tahap yang dijelaskan sebagai berikut :

1. Penetapan Standar Pelaksanaan (*Standard*)

Penetapan standar pelaksanaan yang artinya sebagai suatu kesatuan pengukuran yang dapat digunakan sebagai patokan untuk menilai hasil-hasil. Tujuan, sasaran, kuota dan target pelaksanaan dapat digunakan sebagai *standard* yang lebih khusus antara lain target organisasi, anggaran, organisasi, keselamatan kerja dan sasaran ketetapan organisasi.

2. Penentuan Pengukuran Pelaksanaan Kegiatan (*Measurement*)

Penetapan standar tidak berguna bila tidak disertai berbagai cara untuk mengukur pelaksanaan kegiatan nyata, oleh karena dalam tahap kedua mengukur dalam pengawasan adalah penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan secara tepat yang dapat digunakan beberapa kali, pelaksanaan dapat diukur dalam setiap jam, harian, mingguan serta bulanan. Mengukur dalam pengawasan adalah penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan secara tepat yaitu

- a) Intensitas

Intensitas adalah kegiatan yang dilakukan beberapa kali dalam kurun waktu yang berdekatan seperti pemeriksaan rutin suatu kinerja badan dalam satu bulan dilakukan beberapakali secara tidak teratur dengan menekan pada peserta program untuk mencapai tujuan sesuai rencana yang telah ditetapkan.

- b) Periodik

Pengukuran periodik atau pelaksanaan dapat diukur dalam setiap jam, harian, mingguan, bulanan, serta tahunan yang ditetapkan secara tetatur oleh suatu lembaga atau badan dalam menjalankan suatu program.

3. Perbandingan Pelaksanaan Dengan Standar dan Analisa Penyimpangan (*Compare*)

Tahap kritis proses pengawasan adalah perbandingan pelaksanaan nyata dengan pelaksanaan yang direncanakan. Pengadaan sistem yang *standard* ini diperlukan sebagai bahan tolak ukur suatu proses pekerjaan, penyimpangan-penyimpangan yang timbul dari adanya proses dalam suatu pekerjaan harus dapat dianalisa dan dijelaskan serta diperbaiki dimasa akan datang sehingga kesalahan yang dibuat tidak akan terulang kembali, selain itu dapat menghindari kerugian yang besar dalam hal dana.

4. Pengambilan tindakan koreksi apabila diperlukan (*Action*)

Bila hasil dari suatu analisa memerlukan suatu tindakan koreksi, tindakan koreksi itu harus segera diambil. Tindakan koreksi itu dapat diambil dalam beberapa bentuk *standard* yang mungkin dapat diubah dan diperbaiki keduanya yang dapat dilakukan secara bersamaan. Untuk mengetahui penyebab penyimpangan berikut ini ada beberapa sebab yang ditimbulkan oleh penyimpangan tersebut menurut Sururama & Amalia (2020: 44) yaitu :

A. Kekurangan faktor sumber daya manusia dalam menjalankan pemerintahan

- B. Tidak cakupnya pimpinan dalam menkoordinasikan sumber daya manusia, dan individu lainnya dalam lingkungan organisasi
- C. Sikap-sikap pegawai yang apatis dan sebagainya. Oleh karena itu, dalam proses pengawasan diperlukannya laporan yang dapat menyesuaikan bentuk-bentuk penyimpangan kearah pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Aspek yang diamati pada variabel ini yaitu

- a) sanksi terhadap pelaku,

Hukuman yang diberikan oleh suatu organisasi terhadap individu atau kelompok yang termasuk dalam suatu program, dengan ketentuan bahwasanya individu atau kelompok melakukan tindakan diluar rencana ataupun menyimpang dari tujuan program dari organisasi tersebut.

- b) Hasil pemberian sanksi

Sanksi yang diberikan pada pelaku penyimpangan baik individu atau kelompok perlu menimbulkan efek jera terhadap pelaku serta menjadi contoh untuk lingkungan sekitar dan juga peserta lainnya dalam menjalankan program agar tidak melakukan tindakan yang menyimpang.

- c) koordinasi lembaga organisasi dengan pihak yang diawasi
- koordinasi merupakan suatu kegiatan dan upaya kerjasama dengan pihak lainnya dalam mencapai tujuan. Koordinasi dengan pihak yang bersangkutan maupun yang mempunyai

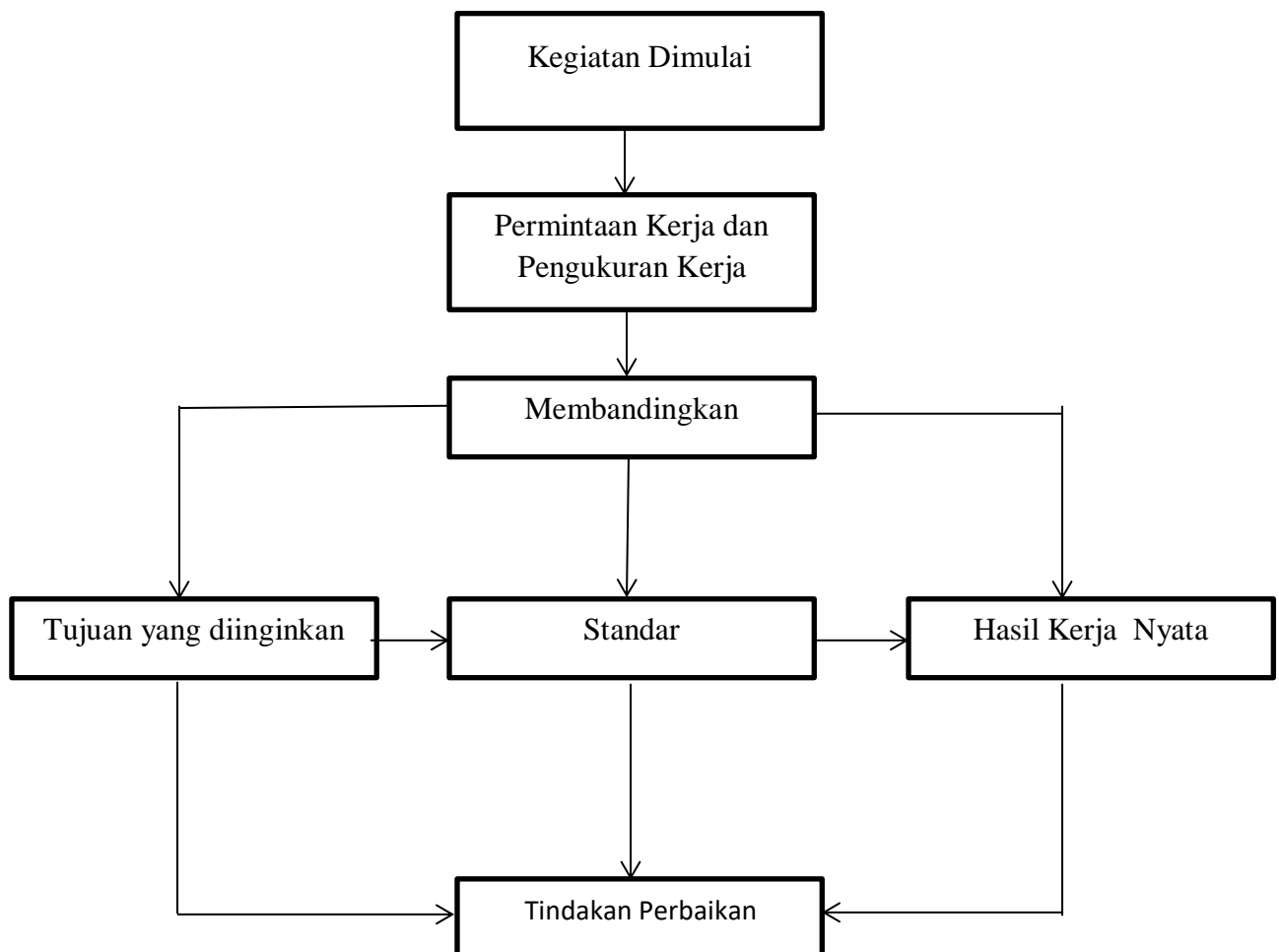
wewenang dalam memberin hukuman terhadap pelaku penyimpangan dari suatu program.

- d) Tindakan yang dilakukan untuk mengantisipasi kejadian berulang.

Tindakan yang dilakukan dalam mencegah terjadinya kegiatan penyimpangan yang dilakukan oleh individu ataupun kelompok dalam menjalankan sebuah program.

Berdasarkan uraian penjelasan tersebut maka model sebagai berikut :

Gambar 2. 1
Model Tahapan Proses Pengawasan Menurut Sururama dan Amalia (2020)



(Sumber : Buku Pengawasan Pemerintah, 2022 : 40)

2.2 Kerangka Pemikiran

Berdasarkan hasil peninjauan, maka peneliti dapat menguraikan tentang fungsi pengawasan inspektorat daerah kabupaten Karawang yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu proses jenis kegiatan di dalam pemerintahan untuk menghindari adanya penyimpangan pelaksanaan keuangan negara yang akan membebankan dan merugikan negara. Jika dilihat dari hal tersebut perlu adanya pengawasan yg efektif dan efisien agar pengawasan dapat berjalan dengan baik. Namun karena keterbatasan kemampuan seseorang, mengikuti prinsip-prinsip organisasi, maka tugas dan tanggung jawab pimpinan tersebut diserahkan kepada pembantunya yang mengikuti alur *distribution of power* sebagaimana diajarkan dalam teori-teori organisasi modern. Penyelenggaraan pemerintahan daerah bertujuan untuk meningkatkan terciptanya *good government*. Dalam mewujudkan hal tersebut, pemerintah daerah menerapkan fungsi manajemen yaitu perencanaan, pengorganisasian, *staffing*, koordinasi, dan pengawasan. Salah satu fungsi tersebut berpengaruh besar dalam mewujudkan *good government* yaitu pengawasan

Untuk melihat sejauh mana fungsi pengawasan inspektorat berjalan dengan baik dan efektif maka peneliti menggunakan ukuran Menurut Sururama dan Amalia (2020) terdiri dari empat indikator yaitu :

- 1) Menetapkan standar (*Standards*)
- 2) Pengukuran (*Measurement*)
- 3) Membandingkan (*Compare*)

4) Melakukan tindakan (*Action*)

Pertama yaitu Menetapkan standar (*Standards*) yakni penetapan patokan (target) atau hasil yang diinginkan, untuk dapat dilakukan sebagai perbandingan hasil ketika berlangsungnya kegiatan organisasi. Standar juga merupakan batasan tentang apa yang harus dilakukan dalam melaksanakan suatu kegiatan untuk mencapai tujuan dan target organisasi. Standar menjadi faktor yang penting dalam menjalankan fungsi pengawasan pada Inspektorat di Kabupaten Karawang melalui LHKASN sehingga tindakan penyimpangan-penyimpangan dapat terdeteksi lebih awal akan tetapi dalam prosesnya dirasa belum optimal karena tidak terdapatnya standar operasional prosedur yang secara formal ditetapkan dalam menjalankan fungsi pengawasan Inspektorat Daerah terhadap pengelolaan program Laporan Harta Kekayaan Aparatur Sipil Negara di kabupaten Karawang.

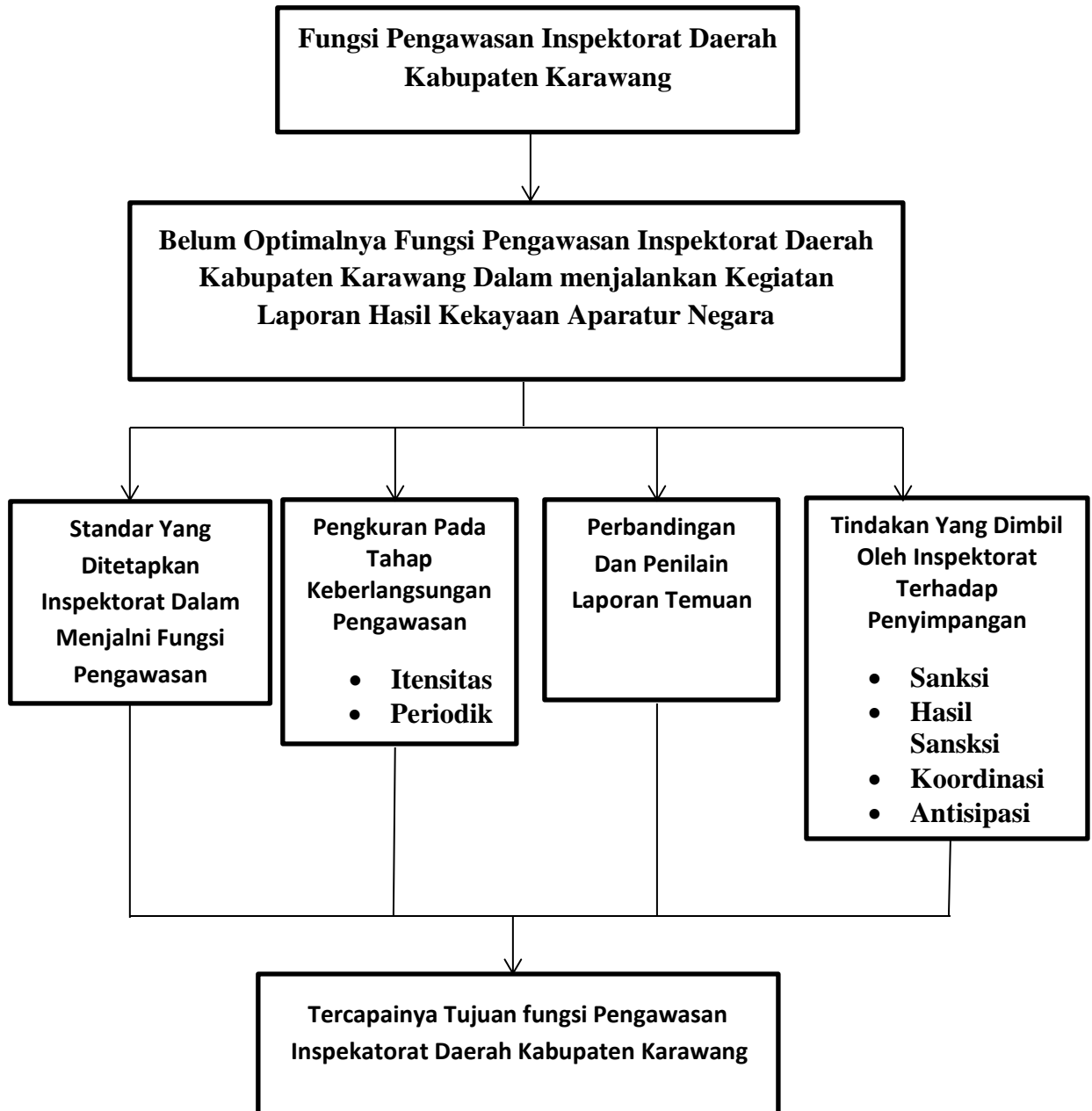
Kedua yaitu Pengukuran (*Measurement*) yakni proses yang berulang-ulang dilakukan dan terus menerus dan benar, baik intensitasnya dalam bentuk pengukuran harian, mingguan, atau bulanan sehingga tampak yang diukur antara mutu dan jumlah hasil. Pengukuran oleh Inspektorat di Kabupaten Karawang dilakukan melalui program Laporan Harta Kekayaan Aparatur Sipil Negara sesuai dengan peraturan Bupati Nomor 45 Tahun 2019 Pasal 7 mengenai pelaporan LHKASN yang dilaksanakan 1 Tahun sekali, Intensitas pelaporan dirasa belum optimal karena terdapat temuan bahwasanya intensitas dalam mengawasi jalannya penyampaian Laporan Harta kekayaan Aparatur Sipil Negara dinilai kurang optimal karena masih terdapat keterlamabatan Aparatur Sipil Negara dalam menyampaikan laporan.

Ketiga yaitu Membandingkan (*Compare*) adalah membandingkan hasil yang dicapai dengan target atau standar yang telah ditetapkan, mungkin kinerja lebih tinggi atau lebih rendah atau sama dengan standar. Perbandingan yang dilakukan oleh Inspektorat di Kabupaten Karawang dalam melakukan fungsi pengawasan dalam program LHKASN yaitu dengan membandingkan pendapatan aparatur sipil Negara dengan harta kekayaan berupa property yang dimiliki. terdapat temuan pada prosesnya pengumpulan Laporan Harta Kekayaan Aparatur Sipil Negara (LHKASN) yang mengalami keterlambatan hal tersebut didapat saat melakukan kegiatan Kuliah Kerja Lapangan di Inspektorat Kabupaten Karawang. Hal tersebut diperkuat oleh hasil monitoring dan evaluasi pada 31 Desember 2021 yaitu 27 orang terlambat dalam penyampaian dari 751 ASN yang wajib melakukan laporan.

Keempat yaitu Melakukan tindakan (*Action*) adalah keputusan mengambil tindakan koreksi-koreksi atau perbaikan. Bilamana telah terjadi penyimpangan (*deviasi*) antara standar dengan realisasi perlu melakukan tindakan *follow-up* berupa mengoreksi penyimpangan yang terjadi. tindakan yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah untuk memberikan informasi mengenai kegiatan dan pelaksanaan program penyampaian Laporan Harta Kekayaan Aparatur Sipil Negara belum optimal karena informasi yang diberikan pada media atas nama Inspektorat Daerah Kabupaten Karawang terakhir aktif pada tahun 2020.

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan, maka peneliti menyusun kerangka penelitian sebagai berikut:

Gambar 2. 2
Kerangka Pemikiran



(Sumber : Kajian Peneliti 2022)

2.3 Proposisi

Berdasarkan uraian kerangka pemikiran di atas, proposisi dari penelitian ini adalah apabila indikator pengawasan : Standar, pengukuran, perbandingan, dan tindakan inspektorat daerah Kabupaten Karawang dapat dilaksanakan dengan baik maka akan terwujudnya lancarnya kegiatan pemerintahan Kabupaten Karawang.

2.4 Definisi Operasional

Variabel Penelitian Analisis Fungsi Pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Karawang pada Studi Kasus Laporan Harta Kekayaan aparatur Sipil Negara ditentukan oleh:

1. Standar (*Standard*)

Penetapan standar pelaksanaan yang artinya sebagai suatu kesatuan pengukuran yang dapat digunakan sebagai patokan untuk menilai hasil-hasil. Tujuan, sasaran, kuota dan target pelaksanaan dapat digunakan sebagai *standard* yang lebih khusus antara lain target organisasi, anggaran, organisasi, keselamatan kerja dan sasaran ketetapan organisasi.

2. Pengukuran (*Measurement*)

Mengukur dalam pengawasan adalah penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan secara tepat yaitu (a) yang dapat digunakan beberapa kali, (b) pelaksanaan dapat diukur dalam setiap jam, harian, mingguan serta bulanan.

3. Perbandingan (*Compare*)

Tahap kritis proses pengawasan adalah perbandingan pelaksanaan nyata dengan pelaksanaan yang direncanakan. Pengadaan sistem yang *standard* ini diperlukan sebagai bahan tolak ukur suatu proses pekerjaan, penyimpangan-penyimpangan yang timbul dari adanya proses dalam suatu pekerjaan harus dapat dianalisa dan dijelaskan serta diperbaiki dimasa akan datang sehingga kesalahan yang dibuat tidak akan terulang kembali, selain itu dapat menghindari kerugian yang besar dalam hal dana.

4. Tindakan (*Action*)

Bila hasil dari suatu analisa memerlukan suatu tindakan koreksi, tindakan koreksi itu harus segera diambil. Tindakan koreksi itu dapat diambil dalam beberapa bentuk *standard* yang mungkin dapat diubah dan diperbaiki keduanya yang dapat dilakukan secara bersamaan. Untuk mengetahui penyebab penyimpangan berikut ini ada beberapa sebab yang ditimbulkan oleh penyimpangan tersebut. Aspek yang diamati pada variabel ini yaitu (a) sanksi terhadap pelaku, (b) sikap pelaku terhadap sanksi tersebut, (c) koordinasi lembaga organisasi dengan pihak yang diawasi, (d) tindakan yang dilakukan untuk mengantisipasi kejadian berulang.