BAB II
LANDASAN TEORI

2.1 Pengawasan

2.1.1 Pengertian Pengawasan

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Konsep pengawasan demikian sebenarnya menunjukkan pengawasan merupakan bagian dari fungsi manajemen, di mana pengawasan dianggap sebagai bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak di bawahnya." Dalam ilmu manajemen, pengawasan ditempatkan sebagai tahapan terakhir dari fungsi manajemen. Dari segi manajerial, pengawasan mengandung makna pula sebagai:

"pengamatan atas pelaksanaan seluruh kegiatan unit organisasi yang diperiksa untuk menjamin agar seluruh pekerjaan yang sedang dilaksanakan sesuai dengan rencana dan peraturan."

atau

"suatu usaha agar suatu pekerjaan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, dan dengan adanya pengawasan dapat memperkecil timbulnya hambatan, sedangkan hambatan yang telah terjadi dapat segera diketahui yang kemudian dapat dilakukan tindakan perbaikannya."

Hasil pengawasan ini harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan dan ketidakcocokan dan menemukan penyebab ketidakcocokan yang muncul. Dalam konteks membangun manajemen pemerintahan publik yang bercirikan good governance (tata kelola pemerintahan yang baik), pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Dalam konteks ini, pengawasan menjadi sama pentingnya dengan penerapan good governance itu sendiri.

Dalam kaitannya dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern (internal control) maupun pengawasan ekstern (*external control*). Di samping mendorong adanya pengawasan masyarakat (*social control*).

Sasaran pengawasan adalah temuan yang menyatakan terjadinya penyimpangan atas rencana atau target. Sementara itu, tindakan yang dapat dilakukan adalah:

1. Mengarahkan atau merekomendasikan perbaikan;
2. Menyarankan agar ditekan adanya pemborosan;
3. Mengoptimalkan pekerjaan untuk mencapai sasaran rencana.

Pada dasarnya pengawasan merupakan sesuatu yang sangat esensial dalam kehidupan organisasi untuk menjaga agar kegiatan-kegiatan yang di jalankan tidak menyimpang dari rencana yang telah di tetapkan. Kegiatan organisasi betapa pun kecilnya, akan kurang berjalan sesuai dengan yang di harapkan apabila tanpa ada pengawasan. Dengan pengawasan akan di ketahui keunggulan dan kelemahan dalam pelaksanaan manajemen. Istilah pengawasan dalam organisasi bersifat umum, sehingga terdapat beberapa pengertian yang bervariasi seperti mengadakan pemeriksaan secara terinci, mengatur kelancaran, membandingkan dengan standar, mencoba mengarahkan atau menugaskan serta pembatasannya. Namun pada dasarnya pengawasan

merupakan fungsi manajemen di mana setiap manajer harus melaksanakannya agar dapat memastikan bahwa apa yang di kerjakan sesuai dengan yang di kehendaki.

Pengertian pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

> "Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan."

Menurut Abdul Halim dan Theresia Damayanti (2007:44) menyatakan Pengawasan dilihat dari metodenya terbagi menjadi 2 (dua) yaitu:

1. Pengawasan melekat yang dilaksanakan oleh pimpinan atau atasan langsung suatu instansi/unit kerja dalam lingkungan pemerintah daerah terhadap bawahannya.
2. Pengawasan fungsional yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional APBD yang meliputi BPKP, Itwilprop, Itwilkab/kota.

Definisi lain diungkapkan oleh Kusnadi, dkk sebagai berikut:

> Pengawasan adalah memantau atau memonitor pelaksanaan rencana pakah telah dikerjakan dengan benar atau tidak atau suatu proses yang menjamin bahwa tindakan telah sesuai dengan rencana. Pengawasan tidak akan dapat dilakukan jika tidak ada rencana dan rencana akan menjadi kenyataan jika ditindak lanjuti oleh pengawasan. Kusnadi, dkk (1999:265).

Fathoni mendefinisikan bahwa:

> Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan aparat atau unit bertindak atas nama pimpinan organisasi dan bertugas mengumpulkan segala data dan informasi yang diperlukan oleh pimpinan organisasi untuk menilai kemajuan dan kemunduran dalam pelaksanaan pekerjaan.
> Fathoni (2006 : 30).

Sedangkan Menurut Henry Fayol yang di kutif oleh Sofyan menyatakan definisi pengawasan adalah sebagai berikut:

> Pengawasan mencakup upaya memeriksa apakah semua

> terjadi sesuatu dengan rencana yang di tetapkan, perintah yang di keluarkan dan prinsip di anut. Juga di maksudkan untuk mengetahui kelemahan dan kesalahan agar dapat dihindari kejadiannya di kemudian hari. Sofyan (2004:12).

Lebih lanjut menurut Kadarman menyatakan definisi pengawasan adalah sebagai berikut:

> Pengawasan adalah suatu upaya yang sistematik untuk menetapkan kinerja standar pada perencanaan untuk merancang sistem umpan balik informasi, untuk membandingkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditentukan, untuk menetapkan apakah telah terjadi suatu penyimpangan tersebut, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan telah digunakan seefektif dan seefisien mungkin guna mencapai tujuan perusahaan. Kadarman (2001:159).

Dari beberapa pendapat tersebut diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan merupakan hal penting dalam menjalankan suatu perencanaan. Dengan adanya pengawasan maka perencanaan yang diharapkan dapat terpenuhi dan berjalan dengan baik. Tanpa adanya pengawasan dari pihak pimpinan/atasan maka perencanaan yang telah ditetapkan akan sulit diterapkan oleh bawahan dengan baik. Sehingga tujuan yang diharapkan akan sulit terwujud.

2.1.2 Tujuan Pengawasan

Secara umum tujuan pengawasan adalah untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku guna menciptakan aparatur pemerintahan yang Bersih, Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Sedangkan secara khusus menurut Abdul Halim yaitu :

1. Menilai ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Menilai apakah kegiatan dengan pedoman akuntansi yang berlaku

3. Menilai apakah kegiatan dilaksanakan secara ekonomis, efisien, dan efektif
4. Mendeteksi adanya kecurangan.
   Halim (2000:306).

Dari definisi di atas dapat diambil kesimpulan bahwa tujuan pengawasan di instansi pemerintahan daerah adalah sebagai berikut :

1. Agar terlaksananya penyelenggaraan pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, dan efektif.
2. Tidak terjadi penyimpangan atau hambatan-hambatan pelaksanaan keuangan daerah.
3. Terlaksananya tugas umum pemerintah dan pembangunan secara tertib di instansi pemerintah daerah.

Terwujudnya tujuan yang dikehendaki oleh organisasi sebenarnya tidak lain merupakan tujuan dari pengawasan. Sebab setiap kegiatan pada dasarnya selalu mempunyai tujuan tertentu. Oleh karena itu pengawasan mutlak diperlukan dalam usaha pencapaian suatu tujuan. 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 sasarannya 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 *planning*, yaitu standard.

Menurut Rachman (dalam Situmorang dan Juhir, 1994:22) juga mengemukakan tentang maksud pengawasan, yaitu:

1. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan
2. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan

3. Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya, sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta. mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah.
4. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih benar.

Dari kedua pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa maksud pengawasan adalah untuk mengetahui pelaksanaan kerja, hasil kerja, dan segala sesuatunya apakah sesuai dengan yang direncanakan atau tidak, serta mengukur tingkat kesalahan yang terjadi sehingga mampu diperbaiki ke arah yang lebih baik.

Pengawasan mempunyai tujuan agar pekerjaan yang di laksanakan tidak menyimpang dari rencana yang telah di tetapkan sebelumnya. Sebagaimana yang di ungkapkan oleh M.Manullang bahwa :

> Tujuan utama dari pengawasan ialah mengusahakan agar apa yang di rencanakan menjadi kenyataan. Untuk dapat benar-benar merealisir tujuan utama tersebut, maka pengawasan pada taraf pertama bertujuan agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan instruksi yang telah dikeluarkan, dan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan yang di hadapi dalam pelaksanaan rencana berdasarkan penemuan-penemuan tersebut dapat di ambil tindakan untuk memperbaikinya baik pada waktu itu ataupun waktu-waktu yang akan datang. Manullang (1982:173).

Dari ungkapan di atas dapat diketahui bahwa pengawasan menitikberatkan pada upaya untuk menyesuaikan rencana yang telah di buat dengan kegiatan yang di laksanakan. Hal lain yang menjadi tujuan pengawasan ini adalah membandingkan kondisi yang terjadi atau kenyataan dengan apa yang seharusnya. Dari kegiatan tersebut dapat di ketahui kelemahan atau penyimpangan apa yang terjadi sehingga dapat di ketahui langkah apa yang harus di lakukan selanjutnya agar kelemahan itu dapat di atasi dan penyimpangan tersebut tidak terjadi lagi.

Pengawasan dilakukan dengan mengarah kepada tujuan yang hendak dicapai, menurut konsep sistem adalah membantu mempertahankan hasil *output* yang sesuai syarat-syarat sistem. Maka

pengawasan merupakan pengatur jalannya kinerja komponen-komponen dalam sistem tersebut sesuai dengan fungsinya masing-masing dengan untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai.

Adapun tujuan pengawasan yang di kemukakan oleh Tabrani Yusran sebagai berikut:

1. Memastikan sampai di mana pelaksanaan kegiatan organisasi berjalan menurut rencana atau program
2. mengadakan penilaian dan penelahaan fakta serta kegiatan yang ada kaitannya denga tugas.
3. mengadakan koreksi, modifikasi dan waktu yang tepat saat berlangsung proses kegiatan agar berjalan sesuai dengan rencana yang telah di tentukan
4. mengadakan penilaian pelaksanaan kerja yang mendukung terhadap seluruh aktifitas.
   Yusran (1996:6).

Proses manajemen yang dijalankan organisasi membutuhkan peran optimal dari sumber daya yang dimiliki organisasi untuk memberikan kontribusi terhadap pelaksanaan kerja. Pengawasan memiliki sasaran-sasaran yang dituju untuk mengatur pelaksanaan kerja tersebut oleh organisasi.

Hal ini selain dengan pendapat Siagian yang menguraikan sasaran-sasaran dari pelaksanaan pengawasan berikut ini :

1. Bahwa melalui pengawasan tugas-tugas yang telah ditentukan sungguh-sungguh sesuai dengan pola yang telah digariskan dalam rencan.
2. Bahwa struktur serta hierarki organisasi sesuai dengan pola yang telah ditentukan rencana.
3. Bahwa seorang sungguh-sungguh ditetapkna sesuai dengan bakat,keahlian dan pendidikan serta pengalamannya dan bahwa usaha pengembangan keterampilan bhahwa dilaksanakan secara terencana, kontinu dan sistematis.
4. Bahwa penggunaan alat-alat diusahakan agar sehamat mungkin.
5. Bahwa sistem dan prosedur kerja tidak menyimpang dari garis-garis kebijaksanaan yang telah tercermin dalam pelaksanaan.
6. Bahwa pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab didasarkan kepada pertimbangan yang objek dan rasional, dan tidak atas dasar *personal likes and dislike.*
   Siagian (1986:137)

Bahwa tidak terdapat penyimpangan dan/atau penyelewengan dalam penggunaan kekuasaan, kedudukan, maupun dan terutama keuangan.

2.1.3 Aparat Pengawasan

Menurut Baldrik Siregar dan Bonni Siregar mengemukakan Aparat Pengawasan dibagi menjadi 3, yaitu sebagai berikut :

1. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)
2. Inspektorat Jenderal Departemen
3. Inspektorat Wilayah."
   Siregar (2001:351).

2.1.4 Teknik Pengawasan

Disarikan dari pendapat Koontz, et. al. (dalam Hutauruk, 1986 : 298-331) tentang teknik pengawasan, terdapat dua cara untuk memastikan pegawai merubah tindakan/sikapnya yang telah mereka lakukan dalam bekerja, yaitu dengan dilakukannya pengawasan langsung (*direct control*) dan pengawasan tidak langsung (*indirect control*). Pengawasan langsung diartikan sebagai teknik pengawasan yang dirancang bangun untuk mengidentifikasi dan memperbaiki penyimpangan rencana. Dengan demikian pada pengawasan langsung ini, pimpinan organisasi mengadakan pengawasan secara langsung terhadap kegiatan yang sedang dijalankan, yaitu dengan cara mengamati, meneliti, memeriksa dan mengecek sendiri semua kegiatan yang sedang dijalankan tadi. Tujuannya adalah agar penyimpangan-penyimpangan terhadap rencana yang terjadi dapat diidentifikasi dan diperbaiki. Menurut Koontz, et. al, pengawasan langsung sangat mungkin dilakukan apabila tingkat kualitas para pimpinan dan bawahannya rendah.

Sementara pengawasan tidak langsung diartikan sebagai teknik pengawasan yang dilakukan dengan menguji dan meneliti laporan-laporan pelaksanaan kerja. Tujuan dari pengawasan tidak langsung ini adalah untuk melihat dan mengantisipasi serta dapat mengambil tindakan yang tepat untuk menghindarkan atau memperbaiki penyimpangan. Menurut Koontz, et. al, pengawasan tidak langsung sangat mungkin dilakukan apabila tingkat kualitas para pimpinan dan bawahannya tinggi.

Dari pendapat Koontz, et. al di atas, Situmorang dan Juhir (1994:27) mengklasifikasikan teknik pengawasan berdasarkan berbagai hal, yaitu :

1. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung
   1.1 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.
   1.2 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
   2.1 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.
   2.2 Pengawasan represif, dilakukan melalui post-audit, dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.
3. Pengawasan intern dan pengawasan ekstern

3.1 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.

3.2 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.

Senada dengan pendapat Situmorang dan Juhir, dalam Siagian (2008 :139-140) mengungkapkan bahwa proses pengawasan pada dasarnya dilaksanakan oleh administrasi dan manajemen dengan mempergunakan dua macam teknik, yakni :

1. Pengawasan langsung (*direct control*) ialah apabila pimpinan organisasi mengadakan sendiri pengawasan terhadap kegiatan yang sedang dijalankan. Pengawasan langsung ini dapat berbentuk: (a) inspeksi langsung, (b) *on the spot observation*, (c) *on the spot report,* yang sekaligus berarti pengambilan keputusan *on the spot* pula jika diperlukan. Akan tetapi karena banyaknya dan kompleksnya tugas-tugas seorang pimpinan -terutama dalam organisasi yang besar- seorang pimpinan tidak mungkin dapat selalu menjalankan pengawasan langsung itu. Karena itu sering pula ia harus melakukan pengawasan yang bersifat tidak langsung.
2. Pengawasan tidak langsung (*indirect control*) ialah pengawasan jarak jauh. Pengawasan ini dilakukan melalui laporan yang disampaikan oleh para bawahan. Laporan itu dapat berbentuk: (a) tertulis, (b) lisan. Kelemahan dari pada pengawasan tidak langsung itu ialah bahwa sering para bawahan hanya melaporkan hal-hal yang positif saja. Dengan

perkataan lain, para bawahan itu mempunyai kecenderungan hanya melaporkan hal-hal yang diduganya akan menyenangkan pimpinan.

Sementara Bohari (1992:25) membagi macam teknik pengawasan sebagai berikut :

1. Pengawasan preventif, dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan. Pengawasan preventif ini biasanya berbentuk prosedur-prosedur yang harus ditempuh dalam pelaksanaan kegiatan. Pengawasan preventif ini bertujuan:
   1.1 Mencegah terjadinya tindakan-tindakan yang menyimpang dari dasar yang telah ditentukan.
   1.2 Memberi pedoman bagi terselenggaranya pelaksanaan kegiatan secara efisien dan efektif.
   1.3 Menentukan saran dan tujuan yang akan dicapai.
   1.4 Menentukan kewenangan dan tanggung jawab sebagai instansi sehubungan dengan tugas yang harus dilaksanakan.
2. Pengawasan represif, ini dilakukan setelah suatu tindakan dilakukan dengan membandingkan apa yang telah terjadi dengan apa yang seharusnya terjadi. Dengan pengawasan represif dimaksud untuk mengetahui apakah kegiatan dan pembiayaan yang telah dilakukan itu telah mengikuti kebijakan dan ketentuan yang telah ditetapkan. Pengawasan represif ini biasa dilakukan dalam bentuk:
   2.1 Pengawasan dari jauh, adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara pengujian dan penelitian terhadap surat-surat pertanggungan jawab disertai bukti-buktinya mengenai kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan.
   2.2 Pengawasan dari dekat, adalah pengawasan yang dilakukan di tempat kegiatan atau tempat penyelenggaraan administrasi.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, maka teknik pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan dapat dilakukan dengan berbagai macam

teknik, semuanya tergantung pada berbagai kondisi dan situasi yang akan terjadi, maupun yang sedang terjadi/berkembang pada masing-masing organisasi. Penentuan salah satu teknik pengawasan ini adalah agar dapat dilakukan perbaikan-perbaikan pada tindakan yang telah dilakukan atau agar penyimpangan yang telah terjadi tidak berdampak yang lebih buruk, selain itu agar dapat ditentukan tindakan-tindakan masa depan yang harus dilakukan oleh organisasi.

2.1.5 Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan adalah identifikasi berbagai faktor yang menghambat sebuah kegiatan, dan juga pengambilan tindakan koreksi yang diperlukan agar tujuan organisasi dapat tetap tercapai. Sebagai kesimpulan, fungsi pengawasan diperlukan untuk memastikan apa yang telah direncanakan dan dikoordinasikan berjalan sebagaimana mestinya ataukah tidak. Jika tidak berjalan dengan semestinya maka fungsi pengawasan juga melakukan proses untuk mengoreksi kegiatan yang sedang berjalan agar dapat tetap mencapai apa yang telah direncanakan.

Fungsi dari pengawasan sendiri adalah :

1) Mempertebal rasa tangung jawab dari pegawai yang diserahi tugas dan wewenang dalam pelaksanan pekerjan.
2) Mendidik pegawai agar melaksanakan pekerjaannya sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan.
3) Mencegah terjadinya kelalaian, kelemahan dan penyimpangan agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan.
4) Memperbaiki kesalahan dan penyelewengan agar dalam pelaksanaan pekerjan tidak mengalami hambatan dan pemboosan-pemborosan.

Hasil pengawasan dapat memberikan manfaat bagi perbaikan dan peningkatan efektifitas proses manajemen organisasi. Lebih lanjut Hadari Nawawi (1983) yang di kutip oleh tim dosen jurusan

administrasi pendidikan (2005:233) mengemukakan bahwa fungsi pengawasan antara lain :

1. Memperoleh data yang setelah di olah dapat di jadikan dasar bagi usaha perbaikan kegiatan di masa yang akan datang.
2. Memperoleh cara bekerja yang paling efisien dan efektif atau yang paling tepat dan berhasil sebagai cara yang terbaik untuk mencapai tujuan
3. Memperoleh data tentang hambatan-hambatan dan kesukaran-kesukaran yang di hadapi, agar dapat dikurangi atau dihindari.
4. Memperoleh data yang dapat dipergunakan untuk meningkatkan usaha pengembangan organisasi dan personil dalam berbagai bidang.
5. Mengetahui seberapa jauh tujuan yang telah tercapai Pengawasan yang dilakukan harus dapat memberikan manfaat bagi perbaikan dan peningkatan efektivitas proses manajemen organisasi.

Dengan pengawasan akan diketahui keunggulan dan kelemahan dalam pelaksanaan manajemen, sejak dari awal, selama dalm proses, dan akhir pelaksanaan manajemen.

2.1.6 Proses Pengawasan

Pengawasan terdiri dari kegiatan-kegiatan yang merupakan upaya agar pengawasan dan kegiatan dalam organisasi sesuai dengan rencana. Meskipun setiap organisasi mempunyai karakteristik yang berbeda tetapi dalam kegiatan pengawasan semua organisasi melaksanakan tahapan-tahapan pokok yang sama.

Menurut Oteng sutisna, di lihat sebagai proses tindakan pengawasan terdiri dari empat langkah yaitu :

1. menetapkan suatu criteria atau standar pengukuran/ penilaian.
2. mengukur/ menilai perbuatan (performance) yang sedang atau tidak di lakukan.
3. membandingkan perbuatan dengan standar yang di tetapkan dan menetapkan perbedannya jika ada.

4. memperbaiki penyimpangan dari standar dengan tindakan perbaikan.
   Sutisna (1993:240).

Untuk lebih jelasnya langkah-langkah dalam proses pengawasan dikemukakan sebagai berikut :

1. Identifikasi penyimpangan

   Identifikasi penyimpangan yaitu upaya mengevaluasi kegiatan-kegiatan yang tidak seharusnya dilakukan.
2. Membandingkan standar dengan kenyataan

   Segala pelaksanaan yang terjadi dibandingkan dengan ukuran-ukuran (standar) sesuai dengan rencana.
3. Penilaian prestasi

   Setelah memperoleh informasi mengenai perbandingan antara standar dengan kenyataan, prestasi nyata dinilai.
4. Analisis penyebab

   Setelah mengetahui penyimpangan yang terjadi maka analisis mengenai penyebab hal itu terjadi.
5. Tindakan koreksi

   Tindakan koreksi diprogram dan dilaksanakan untuk mengendalikan prestasi agar sesuai dengan yang diharapkan.

2.1.7 Teknik Pengawasan

Berkaitan dengan teknik pengawasan Hadari Nawawi mengemukakan bahwa :

> Pengawasan adalah proses pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi atasan langsung “terhadap pekerjaan” dan “hasil kerja” bawahan, agar dapat mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang dan penyimpangan dari ketentuan-ketentuan, peraturan-peraturan dan kebijakswanaan-kebijksanaan yang telah di tetapkan.
> Nawawi (1989:15).

Dari pengertian-pengertian yang diuraikan diatas mengenai pengawasan maka dapat disimpulkan bahwa pengawasan merupakan suatu kegiatan yang harus dilaksanakan oleh pimpinan secara terus menerus atau berkala dalam rangka melakukan pemantauan, pemeriksaaan, penilaian dan perbaikan agar bawahan dapat bekerja secara efektif, efisien dan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan.

Sejalan dengan pendapat di atas untuk mendapatkan hasil yang optimal dari pelaksanaan pengawasan ini dan agar dapat berjalan dengan baik maka harus dilakukan dengan teknik yang benar pula. Adapun teknik yang dapat dilakukan yaitu melipututi: pemantauan, pemeriksaan, penilaian dan perbaikan

1. Pemantauan

   Pemantauan dilakukan secara langsung yaitu dengan cara terjun langsung ke lapangan untuk dapat mengetahui kemungkinan terjadinya penyimpangan pelaksanaan suatu kegiatan. Hal ini dapat dilakukan secara berkala maupun sewaktu-waktu apabila di perlukan. Agar pemantauan yang dilaksanakan berjalan dengan tepat, maka perlu dilakukan kegiatan menyusun petunjuk pelaksanaaan atau petunjuj teknis atau dapat memanfaatkan hasil-hasil pengawasan fungsional meupun pengawasan masyarakat.

2. Pemeriksaan

   Pemeriksaan merupakan rangkaian tindakan untuk mencari dan mengumpulkan fakta yang berkaitan dengan factor-faktor yang mempengaruhi kelancaran pelaksanaan suatu kegiatan. Kegiatan pemeriksaaan adalah salah satu bagian dari pengawasan. Pemeriksaan dapat dilakuka melalui laporan kerja yang dibuat oleh pegawai maupun pemimpin langsung meninjau ke lapangan untuk melihat apakah laporan sesuai dengan kondisi lapangan. Antara pengawasan dan pemeriksaan merupakan satu mata rantai fungsi manajemen dimana pemeriksaan merupakan pemantau yang jeli dan diperlukan didalam melaksanakan tugas pengawasan.

3. Penilaian

   Dalam tahap ini kegiatan yang dilakukan yaitu melakukan pengukuran terhadap realita yang telah terjadi sebagai hasil karja dari tugas yang telah diselesaikan. Kemudian penilaian dilaksanakan dengan cara membandingkan antara kekayaan atau hasil dari pekerjaan dangan standar yang telah ditetapkan sebelumnya. Penelitian dapat dilakukan pula dengan mencari factor-faktor yang dapat mempengaruhi kegagalan dan keberhasilan suau rencana. Hasil penelitian, selain dapat digunakan sebagai feedback atau umpan balik bagi penyempurnaan rencana atau pekerjaan selanjutnya dapat juga dijadikan dasar pertimbangan untuk menentukan tindak lanjut yang harus dilaksanakan sevara tepat.

4. Perbaikan

   Kegiatan yang di lakukan dalam tahap ini yaitu mencoba mencari jalan keluar untuk mengambil langkah-langkah tindakan koreksi terhadap penyimpangan-penyimpangan yang telah terjadi. Upaya menetapkan standar-standar dan mengukur performa. Tidak ada artinya tanpa adanya tindakan perbaikan positif. Tindakan perbaikan meliputi suatu proses pengembilan keputusan. Dari hasil penilaian kemudian dipilih alternatif tindakan yang akan di pilih untuk diimplementasikan guna melaksanakan perbaikan. Tindakan perbaikan berguna untuk mengetehui apakah performa sudah kembali standar yang telah ditetapkan dan hal ini dapat di lihat melalui ciri-ciri *feedbeck* dari sistem pengawasan yang ada.

2.1.8 Gaya-gaya Pengawasan

Setiap orang yang melakukan pengawasan memiliki gaya masing-masing. Gaya pengawasan merupakan perilaku yang khas dari pengawas pada saat dia melaksanakan fungsi pengawasan. Perilaku ini bergantung kepada pola kerja daripada orang yang melaksanakan pengawasan tersebut.

Seperti diuraikan oleh Udi Turmudi Saputra gaya pengawasan terbagi menjadi empat, yaitu :

1. Retunisasi. Pengawasan gaya ini sering dalam tindakannya dengan usaha pemberatasan perilaku. Alat yang digunakan : tugas, peraturan, dan prosedur. Pengaturan ketaan azas, dapat dipercaya, dan dapat diramalkan.
2. Direksi dan *surveillance*. Perilaku diawasi dari laur dengan direksi (pengarahan orang lain). Direksi atau komando didukung oleh adanya kekuasaan dan kewenangan. Hasil yang diukur adalah perilaku. Pengaruhnya adalah kerelaan dan tunduk. Gaya kesatu dan kedua dilaksanakan dalam organisasi yang birokratis.
3. Regulasi. Pengawasan melalui regulasi pendekatan sasaran, peranan perilaku memilih perilaku yang menghasilkan keluaran. Sistemnya mengunakan sibernetik. Tindakan dilakukan, hasil diukur, dibandingkan dengan standar, penyimpangan dicatat, dan alternatif tindakan dipilih. Dengan umpan nalik koreksi segera dapat dilakukan.
4. Perencanaan. Pengawasan melalui perencanaan dengan pendekatan hasil. Oleh karena itu untuk pencapaiana tujuan tidak hanya mengubah elemen dalam sistem, tetapi mengubah suatu sistem dengan sistem lainnya. Pengawasan dengan melalui perencanaan berhubungan dengan mendrop sistem yang ada dan menciptakan sistem baru sebagai penggantinya.

   Saputra (1991:67).

Dengan demikian, gaya pengawasan dapat dikenali dengan mengidentifikasi perilaku khas yang dilakukan pengawas pada saat dia melakukan fungsi pengawasan. Gaya pengawasan tersebut bersumber kepada begaimana pengawas memandang suatu acuan yang diaktualisasikan dengan tindakannya pada saat dia melaksanakan pengawasan. Apakah itu dengan tindakan rutin yang berulang-ulang dilakukan dengan penekanan kepada tugas, peraturan dan prosedur kerja yang harus dilakukan bawahannya.

Dapat juga dengan memberikan kewenangan kepada orang lain untuk melaksanakan pengawasan, sehingga pengawasan yang dilakukan menjadi bertingkat dan merentang (*span of control*). Gaya pengawasan bisa pula menggunakan regulasi yang pada intinya mengatur perilaku seseorang dengan kebijakan menentukan peran masing-

masing bawahan sesuai jabatannya. Salah satu gaya pengawasan yang lain adalah perencanaan, dimana pengawas cenderung mengganti sistem yang ada dengan sistem yang baru untuk melaksanakan pengawasan. Maka pengoreksian dilakukan secara menyeluruh karena seluruh komponen sistem berubah.

2.1.9 Jenis-Jenis Pengawasan

Soewarno Handayaningrat mengemukakkan terdapat empat jenis pengawasan antara lain:

1. Pengawasan dari dalam (*internal control*)
   pengawasan dari dalam berarti pengawasan yang di lakukan oleh aparat/unit penngawasan yang di bentuk dalam organisasi itu sendiri. Aparat/unit ini bertugas mengumpulkan segala data dan informasi yang digunakan untuk menilai kebijaksanaan pimpinan. Pimpinan dapat melakukan tindakan-tindakan korektif terhadap pelaksanaan pekerjaan yang telah dilakukan oleh bawahannya.
2. Pengawasan dari luar (*ekstern Control*)
   Pengawasan dari luar yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat/ unit pengawasan dari luar organisasi yang bertindak atas nama atasan dari pimpinan organisasi.
3. Pengawasan Preventif
   pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan untuk menghindari terjadinya kesalahan-kesalahan atau penyimpangan-penyimpangan terhadap rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.
4. Pengawasan Represif
   Pengawasan Represif adalah pengawasan yang dilakukan apabila dalam pelaksanaan suatu pekerjaan terdapat penyimpangan-penyimpangan dari rencana yang telah di tetapkan. Pengawasan ini di laukuan untuk memperbaiki kesalahan-kesalahan yang terjadi agar kesalahan itu tidak diulang.
   Handayaningrat (1988:144).

2.2 Ujian Nasional

Ujian Nasional biasa disingkat UN / UAS adalah sistem evaluasi standar pendidikan dasar dan menengah secara nasional dan persamaan mutu tingkat pendidikan antar daerah yang dilakukan oleh Pusat Penilaian Pendidikan. Adapun pengertian Ujian Nasional menurut Depdikbud adalah :

> Penilaian pada akhir proses pembelajaran di sekolah.Penilaian merupakan serangkaian kegiatan untuk memperoleh, menganalisis, dan menafsirkan data tentang proses dan hasil belajar siswa yang dilakukan secara sistematis dan berkesinambungan sehingga menjadi informasi yang bermakna dalam mengambil keputusan (Depdikbud, 1994).

Penilaian pada akhir proses pembelajaran dilakukan ujian untuk mendapatkan data. Informasi obyektif sebagai hasil pengukuran (Mehrens dan Lehmans,1984). Hasil ujian di suatu sekolah akan memberikan informasi tingkat keberhasilan pencapaian siswa dari tujuan pembelajaran atau intruksional (Gronlund,1985). Tingkat keberhasilan ini akan mengambarkan kemampuan siswa yang sebenarnya (Popham,1995). Hasil ujian tersebut dapat digunakan sebagai dasar penyempurnaan program pembelajaran. Dengan demikian hasil ujian akan bermanfaat sebagai bahan umpan balik dalam proses pembelajaran dan hasil ujian digunakan untuk mengetahui efektivitas dan tingkat pencapaian atau keberhasilan suatu program kegiatan terutama program pengajaran (Nitko, 1996).

UAN sebagai alat kontrol sekolah pada era otonomi masih diperlukan sepanjang tidak digunakan sebagai penentu kelulusan namun berfungsi layaknya instrumen penelitian. Tetapi mata pelajaran UAN diperluas. Dari data yang diperoleh bisa digunakan sebagai bahan rekomendasi terhadap Depdiknas dalam pengambil kebijakan pendidikan untuk meningkatkan mutu. Dari hasil tersebut bisa juga diperoleh peringkat kedudukan sekolah yang satu dengan yang lain. Akibatnya sekolah secara moral tetap terikat komitmen pada standar baku yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.

Depdiknas di Indonesia berdasarkan *Undang-Undang Republik Indonesia nomor 20 tahun 2003* menyatakan bahwa dalam rangka pengendalian mutu pendidikan secara nasional dilakukan evaluasi sebagai bentuk akuntabilitas penyelenggara pendidikan kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Lebih lanjut dinyatakan bahwa evaluasi dilakukan oleh lembaga yang mandiri secara berkala, menyeluruh, transparan, dan sistematik untuk menilai pencapaian standar nasional pendidikan dan proses pemantauan evaluasi tersebut harus dilakukan secara berkesinambungan.

Proses pemantauan evaluasi tersebut dilakukan secara terus menerus dan berkesinambungan pada akhirnya akan dapat membenahi mutu pendidikan. Pembenahan mutu pendidikan dimulai dengan penentuan standar.

Penentuan standar yang terus meningkat diharapkan akan mendorong peningkatan mutu pendidikan, yang dimaksud dengan penentuan standar pendidikan adalah penentuan nilai batas (*cut off score*). Seseorang dikatakan sudah lulus/kompeten bila telah melewati nilai batas tersebut berupa nilai batas antara peserta didik yang sudah menguasai kompetensi tertentu dengan peserta didik yang belum menguasai kompetensi tertentu. Bila itu terjadi pada ujian nasional atau sekolah maka nilai batas berfungsi untuk memisahkan antara peserta didik yang lulus dan tidak lulus disebut batas kelulusan, kegiatan penentuan batas kelulusan disebut *standard setting*.

Manfaat pengaturan standar ujian akhir :

1. Adanya batas kelulusan setiap mata pelajaran sesuai dengan tuntutan kompetensi minimum.
2. Adanya standar yang sama untuk setiap mata pelajaran sebagai standard minimum pencapaian kompetensi.