

**MODUL PELATIHAN KEPEMIMPINAN PENGAWAS  
MANAJEMEN PENGAWASAN**



**Lembaga Administrasi Negara  
Republik Indonesia  
2019**

Hak Cipta © Pada:  
Lembaga Administrasi Negara Edisi Tahun 2019  
**Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia**  
**Jl. Veteran No. 10 Jakarta 10110**  
**Telp. (62 21) 3868201-06 Ext. 193, 197**  
**Fax. (62 21) 3800188**

**MANAJEMEN PENGAWASAN**  
**Modul Pelatihan Kepemimpinan Pengawas**  
**TIM PENGARAH SUBSTANSI:**

1. Dr. Adi Suryanto, M.Si
2. Dr. Muhammad Taufiq, DEA
3. Erna Irawati, S.Sos., M.Pol., Adm

**PENULIS MODUL:**  
Drs. Riyadi, M.Si.

**REKA CETAK : .....**  
**COVER : ....**

**Jakarta – LAN – 2019**  
**ISBN: .....**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kepada hadirat Ilahi, karena kami telah diberikan kekuatan untuk dapat menyelesaikan modul ini sebagai bagian dari rangkaian modul untuk Pelatihan Kepemimpinan Pengawas (PKP) sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Lembaga Administrasi Negara No. 15 tahun 2019.

Modul Manajemen Pengawasan yang merupakan salah satu materi dalam agenda Pengendalian Pekerjaan dalam Pelatihan Kepemimpinan Pengawas ini, disusun sebagai panduan bagi para Widyaiswara dan Peserta dalam mengampu dan mengikuti pelatihan dalam proses pembelajaran PKP. Modul ini akan menjadi pegangan pokok yang dalam prosesnya Widyaiswara maupun peserta dapat mengembangkan dan menggantinya dari sumber-sumber lain yang secara substantif dapat mendukung pencapaian tujuan pembelajaran.

Selama proses penyelesaian modul ini, kami sangat berterima kasih kepada pihak-pihak yang telah memberikan dorongan dan arahnya. Ucapan ini kami sampaikan kepada Kepala Lembaga Administrasi Negara, Dr. Adi Suryanto, M.Si., yang telah memberikan kepercayaan sekaligus arahan-arahnya selama proses penyusunan modul ini demi untuk meningkatkan kualitas pelatihan. Terima kasih kami sampaikan pula kepada Deputy Bidang Kebijakan Pengembangan Kompetensi ASN, Dr. Muhammad Taufiq, DEA. dan Erna Irawati, S.Sos., M.Pol. Adm Kepala Pusat Pembinaan Program dan Kebijakan Pengembangan Kompetensi ASN yang telah memberikan arahan serta memfasilitasi proses penyusunan. Terima kasih pula kami sampaikan kepada Drs. Setia Budi, MA., dan Dr. Elly Fariani, Ak., Mc., yang telah memberikan masukan kepada penulis terkait dengan penulisan modul ini. Terima kasih kami sampaikan pula kepada para pihak, kolega, dan pihak-pihak lain yang tidak dapat

kami sebutkan satu persatu, atas segala dukungannya kepada penulis untuk dapat menyelesaikan penulisan modul ini.

Pada akhirnya penulis berharap agar modul ini dapat bermanfaat untuk mendukung kelancaran proses pembelajaran dan pencapaian tujuan pembelajaran. Penulis juga menyadari bahwa modul ini tidaklah sempurna, masih banyak kekurangan di dalamnya. Untuk itu, penulis sangat mengharapkan masukan dari para pengguna sehingga dapat menjadi bahan perbaikan di masa yang akan datang.

Jakarta, Oktober 2019

Penulis

## PELATIHAN KEPEMIMPINAN PENGAWAS

**Mata Pelatihan : Manajemen Pengawasan**  
**Alokasi Waktu : 12 JP @ 45 menit = 540 menit**  
**Deskripsi Singkat :**

Mata Pelatihan ini membekali peserta dengan pengetahuan tentang manajemen pengawasan dan implementasi kebijakannya dalam sistem pemerintahan Indonesia, sehingga mampu mencegah terjadinya kesalahan administratif (mal-administrasi) dan kesalahan dalam penggunaan wewenang pada saat menjalankan tugas, guna mewujudkan *good governance* di instansinya. Hal-hal yang dibahas dalam mata pelatihan ini mencakup konsep manajemen, konsep Pengawasan, konsep Manajemen pengawasan, kebijakan tentang pengawasan, Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), dan peran, fungsi, dan tugas AP/IP dalam pemeriksaan sampai dengan pemantauan tindak lanjut, sebagai upaya untuk pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Keberhasilan peserta dinilai dari kemampuannya dalam memahami materi manajemen pengawasan, dilihat dari perbandingan hasil test (*pre-test* dan *post-test*) dan responnya terhadap proses pembelajaran.

### **Hasil Belajar :**

Setelah mengikuti mata pelatihan ini, peserta diharapkan mampu memahami konsepsi tentang manajemen pengawasan dan substansi pengawasan dalam kebijakan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), serta mampu menerapkannya dalam pelaksanaan tugas dan fungsi, untuk mencegah terjadinya mal-administrasi atau penyalahgunaan wewenang atau kesalahan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan.

### **Indikator Hasil Belajar :**

Setelah mengikuti pelajaran ini, peserta diharapkan mampu:

1. Menjelaskan konsepsi Manajemen;
2. Menjelaskan konsepsi Pengawasan;
3. Menjelaskan dan menerapkan konsepsi Manajemen Pengawasan;
4. Menjelaskan Sistem Pengawasan Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) sebagai salah satu implementasi Manajemen Pengawasan;
5. Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP);
6. Pemantauan Hasil Pengawasan;
7. Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan.

### Materi Pokok dan Sub Materi Pokok

No.	Materi Pokok	Sub Materi Pokok
1	Konsep Manajemen	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Pengertian Manajemen</li> <li>b. Unsur-unsur Manajemen</li> <li>c. Prinsip-prinsip Manajemen</li> <li>d. Fungsi-fungsi Manajemen</li> </ol>
2	Konsep Pengawasan	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Pengertian dan Tujuan Pengawasan</li> <li>b. Azas-azas Pengawasan</li> <li>c. Jenis-jenis pengawasan</li> <li>d. Tahapan pengawasan</li> </ol>
3	Manajemen Pengawasan	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Pengertian manajemen pengawasan</li> <li>b. Unsur-unsur manajemen pengawasan</li> <li>c. Tahapan manajemen pengawasan</li> <li>d. Manajemen Pengawasan sebagai bagian dari Manajemen Pemerintahan</li> <li>e. Pembinaan dan Pengawasan</li> </ol>

		Pemerintahan
4	Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP)	a. Kebijakan tentang SPIP; b. Tujuan dan Unsur-unsur SPIP c. Prinsip Umum dan Tahapan Pelaksanaan SPIP d. Peran dan Fungsi SPIP
5	Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP)	a. Kebijakan tentang APIP; b. Cakupan Pengawasan APIP; b. Perkembangan Paradigma Peran dan Tugas APIP
6	Pemantauan Hasil Pengawasan	a. Laporan Hasil Pengawasan; b. Proses Tindak Lanjut Hasil Pengawasan; c. Mekanisme Pemantauan Hasil Pengawasan.
7	Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah	a. Kebijakan Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah b. Bentuk Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah c. Mekanisme Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
BAB I.....	10
PENDAHULUAN.....	10
A. Latar Belakang .....	10
B. Deskripsi Singkat.....	13
C. Tujuan Pembelajaran.....	14
D. Materi Pokok Dan Sub Materi Pokok .....	14
BAB II.....	17
KONSEPSI MANAJEMEN .....	17
A. Indikator Keberhasilan .....	17
B. Servant Leadership .....	17
C. Latihan.....	31
D. Rangkuman .....	32
E. Umpan Balik.....	33
BAB III .....	34
KONSEPSI PENGAWASAN.....	34
A. Indikator Keberhasilan.....	34
B. Uraian dan Contoh .....	34
C. Latihan.....	50
D. Rangkuman.....	51
E. Umpan Balik dan Tindak Lanjut .....	52
BAB IV.....	53
KONSEPSI PENGAWASAN.....	53
A. Indikator Keberhasilan.....	53
B. Uraian dan Contoh .....	53
C. Latihan.....	72
D. Rangkuman.....	72
E. Umpan Balik dan Tindak Lanjut Materi.....	74
BAB V.....	76
SISTEM PENGENDALIAN INTERNAL PEMERINTAH (SPIP).....	76
A. Indikator Keberhasilan .....	76
B. Uraian Dan Contoh.....	76

C.	Latihan .....	87
D.	Rangkuman.....	87
E.	Umpan Balik dan Tindak Lanjut .....	88
	BAB VI.....	90
	APARAT PENGAWASAN INTERN PEMERINTAH (APIP) .....	90
A.	Indikator Keberhasilan .....	90
B.	Uraian Dan Contoh.....	90
C.	Latihan .....	96
D.	Rangkuman.....	96
E.	Umpan Balik dan Tindak Lanjut .....	97
	BAB VII.....	98
	PEMANTAUAN HASIL PENGAWASAN.....	98
A.	Indikator Keberhasilan .....	98
B.	Uraian dan Contoh .....	98
C.	Latihan .....	105
D.	Rangkuman.....	105
E.	Umpan Balik dan Tindak Lanjut .....	106
	BAB VIII .....	107
	PEMBINAAN DAN PENGAWASAN PEMERINTAHAN DAERAH	107
A.	Indikator Keberhasilan .....	107
B.	Uraian Dan Contoh.....	107
C.	Latihan .....	113

D. Rangkuman.....	113
E. Umpan Balik dan Tindak Lanjut .....	114
DAFTAR PUSTAKA.....	115

## PETUNJUK PENGGUNAAN MODUL

Widyaiswara/Fasilitator diharapkan mengikuti petunjuk penggunaan modul Manajemen pengawasan, sebagai berikut:

1. Mempelajari dan memahami Rencana Pembelajaran Mata Pelatihan (RBPMP), Rencana Pembelajaran (RP), dan Modul Manajemen Pengawasan ini.
2. Harus konsisten menjelaskan Mata Pelatihan ini sesuai urutan penyajian dalam RP dan substansi yang tercantum dalam Modul.
3. Menguasai atau memahami buku/bahan referensi termasuk peraturan perundang-undangan yang terkait.
4. Diperbolehkan memberikan pengayaan dari bahan tayangan standar yang ada dalam modul, sepanjang untuk menambah wawasan peserta dan mengikuti perkembangan peraturan, referensi, data/informasi yang relevan.
5. Sedapat mungkin untuk mengupload peraturan, buku-buku landasan teori yang dapat memudahkan peserta mempelajari materi yang akan disampaikan secara mandiri (*e-Learning*)

Jika ada kebijakan-kebijakan baru dapat ditambahkan dalam penyampaian materi/bahan ajar pelatihan ini.

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Manajemen pengawasan sebagai bagian dalam agenda Pengendalian Pekerjaan pada Pelatihan Kepemimpinan Pengawas, adalah merupakan salah satu mata pelatihan yang akan membahas tentang Konsepsi manajemen pengawasan mulai dari bahasan teori dan konsep serta kebijakan yang menjadi landasan hukumnya, sampai dengan bagaimana melakukan pengelolaan pengawasan, baik sebagai fungsi yang melekat pada pimpinan maupun pengawasan sebagai fungsi dalam sebuah proses manajemen pada instansi pemerintah pusat dan daerah. Berikut ini beberapa pertimbangan mengapa mata pelatihan manajemen pengawasan menjadi bagian dari kurikulum PKP.

#### 1. Alasan Penulisan Modul

Manajemen Pengawasan dalam kurikulum Pelatihan Kepemimpinan Pengawas, masuk dalam Agenda Pengendalian Pekerjaan, bersama tiga mata pelatihan lainnya, yaitu Pelayanan Publik Digital, Manajemen Mutu, dan Pemecahan Masalah dan Pengambilan Keputusan. Pembelajaran mata-mata pelatihan dalam agenda tersebut dimaksudkan untuk memberikan pengetahuan dan kemampuan kepada peserta dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Berdasarkan Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Pasal 51 ayat (2) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, dinyatakan bahwa Pejabat Pengawas memiliki tanggung jawab untuk *mengendalikan pelaksanaan kegiatan* yang dilakukan oleh pejabat pelaksana. Sedangkan pada ayat (3) masing-masing kebijakan tersebut, dinyatakan bahwa pejabat pelaksana

memiliki tanggung jawab untuk *melaksanakan kegiatan pelayanan publik, administrasi pemerintahan, dan pembangunan.*

Dengan demikian, tugas dan tanggung jawab pejabat pengawas adalah *mengendalikan pelaksanaan tugas/kegiatan Pelaksana di bidang pelayanan publik, administrasi pemerintahan, dan pembangunan.* Oleh karena itu, maka dalam pelaksanaan tugas pengendaliannya, pejabat pengawas dituntut untuk memiliki kemampuan dalam melakukan kontrol, yang dalam fungsi manajemen, seringkali juga dimaknai dengan pengendalian dan pengawasan, yang dalam hal ini pengendalian dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh pejabat pelaksana.

Berkenaan dengan peran dan tugasnya sebagai pejabat pengawas, apabila dikaitkan dengan konsep kepemimpinan dalam organisasi, maka terdapat 2 (dua) peran yang melekat pada pejabat pengawas, yaitu:

- a. Sebagai Pimpinan yang melaksanakan tugas *pengawasan melekat* kepada seluruh pejabat pelaksana yang berada dalam wewenangnya. Dalam hal ini, pelaksanaan tugas dimaksud disebut dengan tugas pengendalian intern sebagaimana dinyatakan dalam PP No. 60 tahun 2008 tentang SPIP yang berbunyi “sistem pengendalian intern adalah “proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh **pimpinan dan seluruh pegawai** untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.”
- b. Sebagai pejabat yang bertanggungjawab dalam pengendalian tugas para pelaksananya, maka pejabat

pengawas juga menjadi obyek pengawasan dari atasannya dan dari Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) serta menjadi obyek pengawasan dari pengawas ekstern pemerintah, yakni BPK.

Mengingat pentingnya pemahaman terhadap Sistem Pengendalian Intern Pemerintah bagi pejabat pengawas, maka pembelajaran manajemen pengawasan diharapkan akan menjadi bekal bagi para pejabat pengawas untuk dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya secara efisien, efektif, dan akuntabel.

## **2. Kaitan Modul dengan Pengalaman Peserta**

Materi dalam modul ini disusun dengan menekankan pada pembahasan berdasarkan perspektif teori dan kebijakan yang disesuaikan dengan kondisi tugas dan fungsi yang menjadi ranah wewenang dan tanggung jawab para pejabat pengawas. Pemahaman terhadap materi bahasan ini, diharapkan akan menjadi tambahan pengetahuan dan wawasan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, baik atas dasar pengalaman yang pernah dialaminya maupun dalam upaya melaksanakan tugas dan fungsinya setelah mengikuti pelatihan ini.

Melalui metode pembelajaran dibangun secara terstruktur seperti: ceramah, tanya jawab dan diskusi, sampai pada yang tidak terstruktur seperti: pengkajian dan pendalaman materi secara mandiri, peserta diharapkan dapat mengeksplorasi manajemen pengawasan dalam teori dan prakteknya di Indonesia, dan menerapkannya sesuai dengan tugas dan kewenangannya pada tingkat Pejabat Pengawas di instansinya.

## **3. Kegunaan Modul dengan Lingkup Pekerjaan Peserta**

Materi pembahasan dalam modul Manajemen Pengawasan dikembangkan dari perspektif teori, konsep dan kebijakan,

serta transformasi *knowlwdge sharing* yang dibangun dengan metode andragogi. Metode ini diterapkan melalui proses interaksi antara pengajar dengan peserta, dan antara peserta dengan peserta lainnya. Dalam proses tersebut, banyak memberikan kesempatan kepada peserta untuk mengaktualisasikan berbagai pemahaman dan pengalamannya, sehingga peserta diharapkan akan mampu menggali dan mengeksplorasi kompetensi dirinya.

Dengan demikian, para Pejabat Pengawas diharapkan akan dapat meningkat kemampuan dan pemahamannya, serta tanggung jawabnya dalam mengendalikan mutu pelaksanaan tugas yang dilakukan pelaksana atau bawahannya, dalam bidang pelayanan publik, administrasi pemerintahan dan pembangunan, termasuk tugas pelaksanaan sistem pengendalian intern (SPIP) sesuai tingkat jabatannya.

#### 4. Keterkaitan dengan Modul-modul lain

Manajemen pengawasan secara singkat dapat diartikan sebagai pengelolaan aktivitas pengawasan mulai dari merencanakan, melaksanakan, pemantauan dan evaluasi kegiatan pengawasan. Substansi ini relevan dan saling memperkuat dengan mata-mata pelatihan lainnya, baik dalam Agenda Pengendalian Pekerjaan (Pelayanan Publik Digital, Manajemen Mutu, dan Pemecahan Masalah dan Pengambilan Keputusan), maupun dengan mata-mata pelatihan dalam Agenda lainnya, baik yang beroritansi pada pananaman nilai, kepemimpinan, maupun aktualisasi kepemimpinannya.

#### B. Deskripsi Singkat

Mata Pelatihan ini membekali peserta dengan pengetahuan tentang manajemen pengawasan dan kemampuan untuk melakukan pengawasan dalam pelaksanaan tugas di instansinya. Hal-hal yang dibahas dalam mata pelatihan ini mencakup pengawasan, mengelola proses pengawasan, Aparat Pengawas

Intern Pemerintah (APIP), substansi pengawasan dalam Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), pemantauan hasil pengawasan, dan pembinaan dan pengawasan Pemerintahan Daerah. Keberhasilan peserta dinilai dari kemampuannya memahami manajemen pengawasan, pemantauan hasil pengawasan dan upaya meminimalisir terjadinya kesalahan dalam pelaksanaan kegiatan.

### C. Tujuan Pembelajaran

#### 1. Kompetensi Dasar/Hasil Belajar

Setelah mengikuti mata pelatihan ini, peserta diharapkan mampu memahami manajemen pengawasan dan substansi pengawasan dalam kebijakan SPIP dan mampu menerapkannya di tingkat jabatan peserta untuk mencegah terjadinya kesalahan dalam pelaksanaan tugas peserta di instansinya.

#### 2. Indikator Hasil Belajar

Setelah mengikuti pembelajaran ini, peserta diharapkan mampu menjelaskan tentang:

- a. Konsepsi Manajemen
- b. Konsepsi Pengawasan
- c. Manajemen Pengawasan
- d. Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP)
- e. Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP)
- f. Pemantauan Hasil Pengawasan
- g. Pembinaan dan Penguasaan Pemerintahan Daerah

### D. Materi Pokok Dan Sub Materi Pokok

Materi Pokok dan Sub Materi Pokok yang menjadi bahasan dalam modul Manajemen Pengawasan untuk Pelatihan Kepemimpinan Pengawas (PKP) ini, mencakup substansi sebagaimana dalam table di bawah ini.

**Tabel 1**  
**Materi Pokok dan Sub Materi Pokok**  
**Manajemen Pengawasan**

<b>No.</b>	<b>Materi Pokok</b>	<b>Sub Materi Pokok</b>
1.	Konsep Manajemen	e. Pengertian Manajemen f. Unsur-unsur Manajemen g. Prinsip-prinsip Manajemen h. Fungsi-fungsi Manajemen
2.	Konsep Pengawasan	a. Pengertian dan Tujuan Pengawasan b. Azas-azasa Pengawasan c. Jenis-jenis pengawasan i. Tahapan pengawasan
3.	Manajemen Pengawasan	f. Pengertian manajemen pengawasan g. Unsur-unsur manajemen pengawasan h. Tahapan manajemen pengawasan i. Manajemen Pengawasan sebagai bagian dari Manajemen Pemerintahan j. Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan
4.	Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP)	e. Kebijakan tentang SPIP; f. Tujuan dan Unsur-unsur SPIP g. Prinsip Umum dan Tahapan Pelaksanaan SPIP h. Peran dan Fungsi SPIP

5.	Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP)	<ul style="list-style-type: none"><li>a. Kebijakan tentang APIP;</li><li>b. Cakupan Pengawasan APIP;</li><li>c. Perkembangan Paradigma Peran dan Tugas APIP</li></ul>
6.	Pemantauan Hasil Pengawasan	<ul style="list-style-type: none"><li>d. Laporan Hasil Pengawasan;</li><li>e. Proses Tindak Lanjut Hasil Pengawasan;</li><li>f. Mekanisme Pemantauan Hasil Pengawasan.</li></ul>
7.	Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah	<ul style="list-style-type: none"><li>d. Kebijakan Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah</li><li>e. Bentuk Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah</li><li>f. Mekanisme Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah</li></ul>

## BAB II KONSEPSI MANAJEMEN

### A. Indikator Keberhasilan

Peserta mampu menjelaskan tentang konsepsi manajemen yang mencakup:

1. Pengertian Manajemen
2. Unsur-unsur Manajemen
3. Fungsi-fungsi Manajemen
4. Prinsip-prinsip Manajemen

### B. Servant Leadership

Dalam bagian ini akan dibahas mengenai pengertian, unsur-unsur dan prinsip-prinsip manajemen serta fungsinya.

#### 1. Pengertian Manajemen

Istilah manajemen bukan lagi hal yang baru. Bahkan saat ini, manajemen sudah menjadi salah satu disiplin ilmu yang dalam perkembangannya sudah banyak memiliki cabang-cabang keilmuan yang telah dikembangkan oleh para ahli, baik dalam basis ekonomi, administrasi, organisasi, dan lain sebagainya. Dalam perkembangannya, pendapat para ahli tentang manajemen, secara umum telah menyepakati 2 (dua) perspektif penting dalam memandang konsep manajemen, yakni: Manajemen sebagai Ilmu dan Manajemen sebagai Seni. Namun demikian, kedua perspektif ini bukan merupakan sebuah dikhotomi yang memisahkan pemahaman atas keduanya, melainkan merupakan suatu pandangan yang didasarkan pada sifat-sifat ontologis dan epistemologis serta aksiologisnya tentang manajemen.

Manajemen sebagai ilmu, dikembangkan oleh para ahli berdasarkan pada kajian-kajian teoritis dengan menggunakan metode-metode ilmiah yang melahirkan teori-teori di bidang manajemen. Dengan demikian, manajemen sebagai ilmu merupakan hasil dari sebuah metode penelitian

yang dikonstruksikan menjadi teori yang bersifat ilmiah dengan prinsip-prinsip dan unsur-unsur di dalamnya sehingga memenuhi syarat-syarat keilmuan (Ontologis, Epistemologis, dan Aksiologis). Sedangkan manajemen sebagai seni, merupakan suatu proses implementasi dari teori-teori yang telah dirumuskan dengan menerapkan teknik dan strategi dalam melakukan proses manajemen untuk mencapai tujuan yang ingin diwujudkan. Dalam penerapannya, manajemen memerlukan bakat, keahlian, dan teknik dari para pelakunya yang dalam prakteknya disebut manajer. Dalam manajemen, dibutuhkan pula kerjasama di antara individu maupun kelompok agar tujuan yang ditetapkan dapat dicapai. Dengan demikian manajemen sebagai seni adalah merupakan pengejawantahan dari manajemen sebagai ilmu dalam praktek-prakteknya, khususnya untuk menunjukkan aspek kemanfaatannya (aksiologis). Oleh karena itu pulalah maka manajemen oleh para ahli lebih dinisbatkan sebagai ilmu terapan disbanding sebagai ilmu murni.

Untuk pembahasan dalam modul yang terkait dengan manajemen pengawasan ini, penulis lebih merujuk pada orientasi manajemen sebagai seni yang digunakan dalam bidang pengawasan. Untuk itu, penulis akan mengurainya secara divergensi yang selanjutnya dibahas secara konvergensi. Bahasan yang bersifat divergensi dilakukan dengan membahas berdasarkan pemahaman atas konsepsi manajemen dan pengawasan, yang selanjutnya dibahas secara konvergensi sebagai konsep manajemen pengawasan secara utuh.

Pada bagian ini, marilah kita bahas mengenai manajemen, baik definisinya, unsur-unsur dan prinsipnya, serta fungsi manajemen yang selama ini telah banyak dibahas oleh para ahli. Namun demikian, dalam pembahasan ini, tentunya penulis tidak membahas secara teoritis murni, melainkan

diakukan pembahasan secara praktis pragmatis tanpa menghilangkan prinsip-prinsip ilmiahnya.

Dalam kamus *Oxford English Dictionary*, dinyatakan bahwa kata manajemen secara etimologis berasal dari bahasa Perancis Kuno, *ménagement* yang berarti “seni melaksanakan dan mengatur”. Dalam sumber lain, dinyatakan bahwa manajemen diambil dari Bahasa Italia, yaitu “*managgiare*” yang berarti “mengendalikan”, khususnya dalam konteks mengendalikan kuda, yang berasal dari Bahasa Latin “*manus*” yang berarti “tangan”. Dari bahasan secara etimologis ini maka dapat dipahami bahwa asal mula makna manajemen, berkaitan erat dengan konteks pengendalian dan pengaturan. Konteks inilah yang selanjutnya banyak memberikan warna dalam pembahasan tentang manajemen.

Berbagai bahasan tentang pengertian manajemen yang disampaikan oleh para ahli, secara umum berkaitan erat dengan aktivitas manusia dalam melakukan proses interaksinya dalam suatu wadah organisasi yang berorientasi pada upaya pencapaian tujuan organisasi itu sendiri.

Menurut Terry (1973) dalam Wijaya dan Rifa'i (2016 : 14) dinyatakan bahwa “*management is performance of conceiving and achieving desired results by means of group efforts consisting of utilizing human talent and resources*”. Pengertian ini menjelaskan bahwa manajemen pada dasarnya merupakan suatu hasil kinerja atas pemahaman dan pencapaian hasil yang diinginkan melalui upaya kelompok yang terdiri dari pemanfaatan bakat dan sumber daya manusia. Dalam konteks ini, upaya pencapaian hasil sebagai suatu tujuan yang ditopang dengan adanya suatu pemahaman/pengetahuan untuk mencapainya guna menggerakkan orang lain secara tepat, baik kompetensi maupun kemampuannya, adalah merupakan makna dari manajemen. Pendapat Terry ini menunjukkan pengetahuan

untuk menggerakkan dan bakat dari manusia yang terlibat dalam proses, merupakan hal penting. Sehingga dalam konteks manajemen tersebut kompetensi penggerak maupun yang digerakkan adalah hal yang sangat penting. Pendapat lain tentang manajemen, dikemukakan oleh Hersey dan Blanchard (1988) yang menyatakan bahwa *“management is a process of working with and through individuals and groups and other resources to accomplish organizational goals”* (Wijaya dan Rifa'i, 2016:14). Pengertian ini lebih mempertegas arti dari manajemen sebagai suatu proses kerja yang dilakukan dengan menggunakan sumber daya manusia, baik secara individu maupun kelompok dan sumber daya lainnya untuk mencapai tujuan organisasi.

Pendapat yang dikemukakan Hersey dan Blanchard ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Mondy & Premeaux (1995) yang menyatakan bahwa *“management is the process of getting things done through the efforts of other people”* (Wijaya dan Rifa'i, 2016:15). Pengertian yang sangat sederhana namun memiliki makna yang cukup luas ini memandang secara konseptual tentang manajemen yang merupakan sebuah proses aktivitas/kegiatan yang dilakukan dengan menggunakan orang lain. Dalam konsep ini terkandung unsur proses pengaturan, pengarahan dan proses lainnya yang dilakukan oleh seseorang yang harus memiliki kemampuan untuk memimpin. Oleh karena itulah maka dalam proses manajemen adalah juga merupakan proses kepemimpinan. Dalam perkembangannya, pemimpin dalam proses manajemen ini seringkali disebut dengan istilah manajer.

Pendapat yang lebih lugas dikemukakan oleh Griffin (2006), yang mendefinisikan manajemen sebagai sebuah proses perencanaan, pengorganisasian, pengkoordinasian, dan pengontrolan sumber daya untuk mencapai sasaran secara efektif dan efisien. Efektif berarti bahwa tujuan dapat

dicapai sesuai dengan perencanaan, sementara efisien berarti bahwa tugas yang ada dilaksanakan secara benar, terorganisir, dan sesuai dengan waktu dan agenda yang telah ditetapkan.

Selanjutnya, menurut Sondang P. Siagian (2005), manajemen adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang ditentukan sebelumnya. Sedangkan Sarinah (2017:7), mengemukakan bahwa “Manajemen adalah Suatu Proses dalam rangka mencapai tujuan dengan bekerja bersama melalui orang-orang dan sumber daya organisasi lainnya”.

Plunket dkk. mendefinisikan manajemen sebagai *“One or more managers individually and collectively setting and achieving goals by exercising related functions (planning, organizing, staffing, leading, and controlling) and coordinating various resources (information, materials, money, and people)”*. Artinya, “Satu atau lebih manajer secara individual dan bersama-sama menetapkan dan mencapai tujuan-tujuan dengan menjalankan fungsi terkait (perencanaan, pengorganisasian, pengaturan staf, memimpin, dan mengendalikan) dan mengoordinasikan berbagai sumber daya (informasi, materi, uang, dan orang) (<http://www.definisi-pengertian.com/2015/06/definisi-manajemen-pengertian-menurut-ahli.html>).

Lewis dkk. (2004:5) mendefinisikan manajemen sebagai: *“the process of administering and coordinating resources effectively and efficiently in an effort to achieve the goals of the organization.”* (proses mengelola dan mengkoordinasi sumber daya-sumber daya secara efektif dan efisien sebagai usaha untuk mencapai tujuan organisasi. (dalam <http://www.definisi-pengertian.com/2015/06/definisi-manajemen-pengertian-menurut-ahli.html>). Sedangkan Mary Parker Follet, mengemukakan bahwa manajemen adalah seni dalam menyelesaikan sesuatu melalui orang lain

*(Management is the art of getting things done through people)*  
(dalam Sule dan Saefullah, 2005)

Dari beberapa pengertian di atas, kita dapat mengambil kesimpulan tentang pengertian manajemen yang pada dasarnya adalah merupakan suatu proses pengendalian dan pengaturan dalam melaksanakan pekerjaan secara bersama-sama untuk mencapai tujuan tertentu yang telah disepakati bersama. Menarik pengertian yang dikemukakan para ahli, Wijaya dan Rifa'i (2016 : 16 – 17), menyatakan bahwa:

- a. Manajemen adalah perpaduan antara ilmu pengetahuan dan seni.
- b. Manajemen adalah proses yang sistematis, terkoordinasi dan koperatif dalam usaha-usaha memanfaatkan sumberdaya manusia dan sumber-sumber lainnya.
- c. Manajemen mempunyai tujuan tertentu, berhasil tidaknya tujuan itu tergantung pada kemampuan mempergunakan segala potensi yang ada.
- d. Manajemen hanya dapat diterapkan pada sekelompok manusia yang bekerja sama secara formal serta mempunyai tujuan yang sama pula.
- e. Manajemen hanya merupakan alat untuk mencapai tujuan dengan efektif dan efisien.
- f. Dalam manajemen, kepemimpinan merupakan faktor yang sangat dominan.
- g. Manajemen merupakan sistem kerja sama yang kooperatif dan rasional.
- h. Manajemen didasarkan pada pembagian kerja, tugas, dan tanggung jawab yang teratur.

## 2. Unsur- unsur Manajemen

Setiap organisasi memiliki unsur-unsur untuk membentuk sistem manajerial yang baik. Unsur-unsur inilah yang disebut dengan unsur manajemen. Unsur- unsur manajemen menjadi hal mutlak dalam manajemen karena sebagai penentu arah organisasi dalam melakukan kegiatan organisasi. Jika salah satu diantaranya tidak sempurna atau

tidak ada, maka akan berimbas dengan berkurangnya daya untuk mencapai tujuan organisasi atau perusahaan. Unsur-unsur tersebut antara lain sebagai berikut.

a. *Man (Manusia)*

Dalam manajemen, faktor manusia adalah yang paling menentukan. Manusia yang membuat tujuan dan manusia pula yang melakukan proses untuk mencapai tujuan. Tanpa adanya manusia maka tidak ada proses kerja, sebab pada dasarnya manusia adalah makhluk kerja. Manusia juga berperan sebagai motor penggerak dan pengendali unsur-unsur lainnya.

b. *Money (Uang)*

Uang merupakan unsur lainnya yang tidak dapat diabaikan. Uang diperlukan untuk membiayai proses manajemen, baik yang bersifat pengadaan atau untuk perbelanjaan yang terkait dengan dukungan terhadap jalannya proses manajemen. Uang sebagai unsur pembiayaan operasional organisasi, menjadi salah satu alat ukur untuk melihat tingkat efisiensi dan efektivitas organisasi setelah membandingkannya dengan output yang dihasilkan. Oleh karena itu uang merupakan alat (*tools*) yang penting untuk mencapai tujuan karena segala sesuatu harus diperhitungkan secara rasional. Hal ini akan berhubungan dengan berapa uang yang harus disediakan untuk membiayai gaji tenaga kerja, alat-alat yang dibutuhkan dan harus dibeli serta berapa hasil yang akan dicapai dari suatu organisasi.

c. *Materials (Bahan)*

Dalam proses manajemen organisasi perusahaan, material dapat berupa bahan setengah jadi (*raw material*) dan bahan jadi. Hal ini biasanya terkait dengan proses produksi yang ingin dihasilkan. Namun dalam sector public, konteks material dalam hal ini tentu berbeda dengan material dalam proses manajemen perusahaan. Dalam sector public, material bisa berupa segala bahan yang diperlukan untuk menjalankan kegiatan organisasi seperti: alat tulis kantor (ATK), data

dan informasi, atau bahan-bahan lain yang dapat menjadi input bagi berjalannya proses manajemen dalam organisasi.

d. *Machines (Mesin)*

Dalam kegiatan perusahaan, penggunaan mesin akan membawa kemudahan atau menghasilkan keuntungan yang lebih besar serta menciptakan efisiensi kerja, begitu pula halnya dalam organisasi sektor publik. Namun sebagaimana halnya material, mesin yang menjadi alat kerja dalam organisasi publik, bukanlah sebagai mesin produksi yang ada pada perusahaan pada umumnya, melainkan berupa perangkat-perangkat yang secara fungsinya dapat mendukung untuk mempercepat proses kerja. Misalnya: komputer, mesin tik, printer, dan sebagainya.

e. *Methods (Metode)*

Metode sebagai salah satu instrument manajemen seringkali dipersepsikan sebagai teknik atau metode kerja. Setiap proses pekerjaan dalam organisasi memerlukan teknik dan metode yang tepat dalam pelaksanaannya, terutama dalam proses kerja yang besar dan melibatkan banyak orang. Cara kerja yang efektif akan memengaruhi terhadap hasil kerja. Oleh karena itu, penggunaan metode yang tepat sangatlah penting. Mekanisme kerja yang didasarkan pada standar operasional prosedur yang selama ini banyak kita kenal, adalah merupakan salah satu bentuk dari metode kerja dalam sektor publik. Selain itu, pembagian tugas dan penempatan SDM yang sesuai dengan bidang keahliannya, juga dapat dikatakan sebagai bagian dari metode kerja. Kerja Tim, kerja individual, atau pembagian *shift* kerja, merupakan bentuk lainnya dari metode kerja.

f. *Market (Pasar)*

Bagi sebuah perusahaan, market merupakan target penting yang harus menjadi perhatian utamanya. Karena

itu, dalam penghitungan pembiayaan operasional produksi (*overhead cost*), seringkali biaya untuk marketing ini memiliki porsi yang cukup besar. Hal ini menunjukkan betapa pentingnya pasar bagi perusahaan, kaena pasar adalah muara akhir yang akan turut menentukan terhadap keberlangsungan perusahaannya. Pasar merupakan area yang harus dikuasai guna mendapatkan konsumen sebanyak mungkin.

Dalam sektor publik, pasar dalam arti area untuk menjual hasil produksi memenag tidak tepat. Akan tetapi secara kontekstual, pasar juga menjadi hal yang penting bagi organanisasi publik. Produk dari organisasi publik adalah berbentuk jasa dan pelayanan. Kepuasan publik adalah menjadi indikator keberhasilannya. Oleh karena itu, yang menjadi pasar bagi organisasi sektor publik adalah seluruh masyarakat yang terdampak dari hasil produksinya, baik langsung maupun tidak langsung.

### 3. Fungsi Manajemen

Bahasan selanjutnya adalah terkait dengan fungsi Manajemen. Fungsi manajemen sebagai elemen dasar yang melekat dalam proses manajemen sebagai acuan manajer (seseorang yang mengelola manajemen) dalam melaksanakan tugas untuk mencapai tujuan organisasi dengan cara merencanakan, mengorganisir, mengkoordinasikan dan mengendalikan segala sumber daya yang dimilikinya.

Mengacu pada pengertian Manajemen di atas, terdapat 5 fungsi utama manajemen, yaitu:

#### a. *Perencanaan (Planning)*

Perencanaan merupakan proses awal dalam setiap kegiatan manajemen. Hasil perencanaan sangat penting untuk menjadi arah bagi pelaksanaan kegiatan. Oleh karena itu, perncanaan yang baik akan menjadi arah yang baik pula bagi pelaksanaannya. Dalam perencanaan terkandung unsur-unsur strategi, baik yang bersifat

kebijakan maupun operasional. Hal ini tergantung dari lingkup perencanaannya itu sendiri. Oleh karena itu, secara organisasional, lingkup perencanaan itu akan berbeda, namun secara fungsi, hakikatnya adalah sama, yakni sebagai penentu arah kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi yang lebih luas. Karena itulah maka ada yang disebut dengan perencanaan operasional, perencanaan strategis, perencanaan umum, rencana jangka pendek – menengah – panjang, dan sebagainya. Tanpa perencanaan yang tepat bisa membuat organisasi tidak berjalan sesuai dengan jalurnya. Penyimpangan ini bisa berakibat pada ketidakteraturan dalam bekerja.

b. *Pengorganisasian (Organizing)*

Fungsi manajemen yang kedua adalah pengorganisasian. Melalui pengorganisasian, dilakukan pembagian kegiatan besar menjadi beberapa kegiatan kecil atau serangkaian kegiatan. Tujuannya adalah untuk mempermudah pimpinan melakukan pengawasan yang lebih efektif dan menentukan sumber daya yang dibutuhkan untuk setiap kegiatan yang sudah dibagi menjadi lebih efisien. Pengorganisasian secara lebih mendasar dapat dilaksanakan dengan menentukan apa tugas yang dikerjakan, siapa yang mengerjakan dan bagaimana harus dikerjakan. Hal ini bertujuan untuk mencapai tujuan bisnis melalui proses yang lebih terstruktur atau terorganisasi. Selain itu, penglokasian sumber daya, pendistribusian dan pemanfaatannya, juga menjadi bagian dari upaya pengorganisasian, termasuk penentuan/penetapan struktur organisasi yang berimplikasi pada struktur kerja yang berjenjang.

c. *Penempatan (Staffing)*

Fungsi *staffing* secara umum mengarah pada upaya pengelolaan SDM. Melalui fungsi ini, pengelolaan SDM dilakukan dengan berbagai bentuknya sesuai dengan kebutuhan yang ada. Penempatan SDM yang tepat, Pemberian motivasi, pengelolaan hak dan kewajiban yang proporsional, akan menjadi point penting dalam

proses *staffing* ini. Dengan demikian, proses *staffing* lebih menekankan pada upaya pengelolaan SDM yang disesuaikan dengan tugas dan fungsi, keahlian, serta kebutuhan organisasi dan pegawainya itu sendiri.

d. *Pengarahan (Directing)*

Fungsi manajemen pengarahan adalah suatu tindakan yang mengupayakan agar setiap anggota atau kelompok mampu mencapai sasaran dan target sesuai prosedur manajerial yang sudah direncanakan. Seorang manajer akan melakukan pengarahan supaya tidak terjadi masalah atau jika apa yang dikerjakan tidak sesuai dengan yang direncanakan. Fungsi pengarahan ini dilakukan agar setiap tindakan dan langkah dalam pelaksanaan kegiatan berjalan *on the track* sesuai dengan jalur yang telah ditetapkan berupa rencana dan strategi pelaksanaan.

e. *Pengawasan (Controlling)*

Dari serangkaian rencana dan tindakan yang sudah dijalankan, perlu adanya pengawasan atau controlling. Fungsi pengawasan dalam hal ini adalah melakukan evaluasi secara menyeluruh terhadap kinerja sumber daya organisasi.

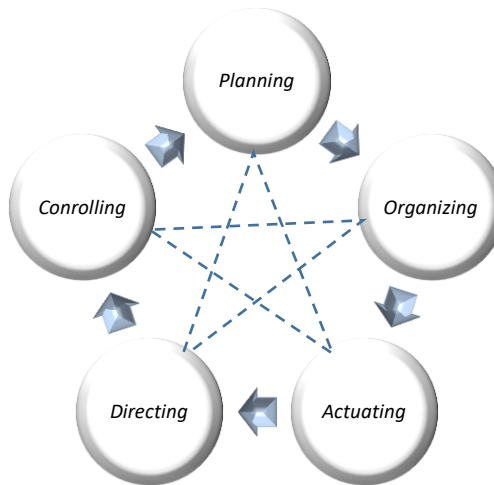
Pimpinan secara aktif akan melakukan pengawasan terhadap sumber daya yang sudah diorganisasi sebelumnya dan memastikan apa yang dikerjakan sesuai dengan yang direncanakan. Adanya kesalahan atau penyimpangan dalam menjalankan tugas dapat dikoreksi untuk menjadi pembelajaran pada perencanaan tahap berikutnya.

Beberapa hal yang harus terpenuhi untuk melakukan pengawasan yaitu:

1. **Jalur (routing)**: manajer harus menetapkan jalur untuk memperkecil resiko kesalahan yang terjadi.
2. **Penetapan waktu (scheduling)**: manajer harus memiliki waktu rutin untuk melakukan pengawasan, misalnya saja satu bulan satu kali atau dua kali.

3. **Perintah pelaksanaan (dispatching):** manajer memiliki sikap untuk mendorong dan memerintah agar setiap sumber daya menyelesaikan pekerjaan sesuai dengan waktu yang sudah ditentukan.
4. **Tindak lanjut (follow up):** manajer melakukan evaluasi dan memberikan solusi dari segala yang permasalahan yang terjadi selama proses mencapai tujuan untuk meminimalisir terjadinya kesalahan yang sama.

Selanjutnya gambaran tentang kaitan antara fungsi-fungsi manajemen sebagaimana di atas, dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1: Keterkaitan Fungsi Manajemen, modifikasi, LAN RI 2019

#### 4. Prinsip-prinsip Manajemen

Dalam mempelajari Ilmu Manajemen, kita juga perlu mengetahui prinsip-prinsip yang menjadi dasar Manajemen. Henri Fayol (1841-1925), seorang ahli teori Manajemen dan Administrasi yang berasal dari Perancis memperkenalkan 14

Prinsip Manajemen dalam bukunya yang berjudul “*Administration Industrielle et Generale*” (Uzuegbu dan Nnadozie, 2015):

- a. Pembagian Kerja (*Division of Work*)  
Pegawai akan memiliki kinerja yang lebih baik apabila diberikan pekerjaan yang sesuai dengan spesialisasinya. Oleh karena itu, pekerjaan harus dibagi menjadi unsur-unsur yang lebih kecil atau di-spesialisasi sehingga Output (hasil kerja) Karyawan dan Efektifitas akan meningkat seiring dengan peningkatan kemampuan dan keahlian pada tugas yang diembannya.
- b. Keseimbangan Wewenang dan Tanggung Jawab (*Authority and Responsibility*)  
Para Manager memiliki wewenang dalam memerintahkan bawahan melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Setiap karyawan diberikan wewenang untuk melakukan suatu pekerjaan. Tetapi suatu hal yang perlu diingat, wewenang tersebut berasal dari suatu tanggung jawab. Oleh karena itu, wewenang dan tanggung jawab harus seimbang, makin besar wewenangnya makin besar pula pertanggungjawabannya.
- c. Disiplin (*Dicipline*)  
Disiplin harus ditegakkan dalam suatu organisasi, namun setiap organisasi memiliki cara yang berbeda-beda dalam menegakkan kedisiplinannya. Kedisiplinan merupakan dasar dari keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai tujuan organisasinya.
- d. Kesatuan Komando (*Unity of Command*)  
Berdasarkan Prinsip Kesatuan Komando, karyawan seharusnya hanya menerima perintah dari seorang atasan saja dan juga bertanggung jawab kepada satu atasan saja. Jika terlalu banyak atasan yang memberikan perintah, karyawan yang bersangkutan akan sulit untuk membedakan prioritasnya. Hal ini juga akan menimbulkan kebingungan dan tidak fokus pada tugas yang diberikannya.

- e. Kesatuan Arah (*Unity of Direction*)  
Karyawan yang bekerja dalam suatu organisasi harus memiliki tujuan dan arah yang sama dan bekerja berdasarkan rencana yang sama.
- f. Mengutamakan Kepentingan Organisasi diatas kepentingan Individu (*Subordination of Individual Interests to the General Interest*)  
Kepentingan organisasi harus didahulukan dari kepentingan individu seorang karyawan. Termasuk kepentingan individu manajer itu sendiri.
- g. Kompensasi yang adil (*Remuneration*)  
Salah satu faktor yang mempengaruhi Kepuasan kerja karyawan adalah upah atau gaji yang didasarkan pada tugas yang dibebankannya. Kompensasi yang dimaksud ini dapat berupa finansial maupun non-finansial.
- h. Sentralisasi (*Centralization*)  
Menurut Fayol, seorang pemimpin atau Manajer harus mengadopsi prinsip sentralisasi yang seimbang (bukan sentralisasi penuh ataupun desentralisasi penuh). Hal ini dikarenakan sentralisasi penuh (*Complete Centralization*) akan mengurangi peranan bawahan dalam suatu organisasi, sedangkan desentralisasi akan menimbulkan kesimpangsiuran dalam pengambilan keputusan. Wewenang tertentu harus didelegasikan sebanding dengan tanggung jawab yang diberikan.
- i. Rantai Skalar (*Scalar Chain*)  
Rantai Skalar adalah garis wewenang dari atas sampai ke bawah. Setiap karyawan harus menyadari posisi mereka di dalam Hirarki Organisasi. Garis wewenang ini akan menunjukkan apa yang menjadi wewenang dan tanggung jawabnya.
- j. Tata Tertib (*Order*)  
Tata Tertib memegang peranan yang penting dalam bekerja karena pada dasarnya semua orang tidak dapat bekerja dengan baik dalam kondisi yang kacau dan tegang. Selain itu, untuk meningkatkan efisiensi dalam

bekerja, fasilitas dan perlengkapan kerja harus disusun dengan rapi dan bersih.

k. Keadilan (*Equity*)

Manager harus bertindak secara adil terhadap semua karyawan. Peraturan dan perjanjian yang telah ditetapkan harus ditegakan secara adil sehingga moral karyawan dapat terjaga dengan baik.

l. Stabilitas kondisi karyawan (*stability of tenure of personnel*)

Mempertahankan karyawan yang produktif merupakan prioritas yang penting dalam manajemen. Manager harus berusaha untuk mendorong dan menciptakan loyalitas karyawan terhadap organisasi.

m. Inisiatif (*Initiative*)

Karyawan harus diberikan kebebasan untuk berinisiatif dalam membuat dan menjalankan perencanaan, tentunya harus dengan batas-batas wewenang dan tanggung jawab yang diberikan.

n. Semangat Kesatuan (*esprits de corps*)

Dalam Prinsip "*esprits de corps*" ini, manajemen harus selalu berusaha untuk mengembangkan dan meningkatkan semangat kesatuan.

### C. Latihan

1. Peserta dibagi ke dalam kelompok yang masing-masing berjumlah 5 (lima) orang.
2. Setiap kelompok diminta untuk mengerjakan tugas kelompok terkait dengan isu-isu tertentu (ditentukan oleh Widyaiswara).
3. Setiap kelompok diminta untuk mengerjakan tugas tersebut dengan menggunakan proses manajemen. Ada wadah kelompoknya, ada strukturnya, dan ada fungsi manejemennya.

4. Pada akhir sesi, proses manajemen dari masing-masing kelompok dibahas dan didiskusikan terkait dengan kesan peserta dalam melaksanakan proses manajemen tersebut.

Catatan: Dalam latihan ini, Widyaiswara diberikan keleluasaan untuk mengembangkan metodenya, termasuk jika akan melakukan simulasi atau *roleplay*.

#### D. Rangkuman

Pandangan para ahli tentang manajemen, secara umum terbagi dalam 2 (dua) perspektif, yakni: *Manajemen sebagai Ilmu* dan *Manajemen sebagai Seni*. Kedua perspektif ini bukan merupakan sebuah dikhotomi yang memisahkan pemahaman atas keduanya, melainkan merupakan suatu pandangan yang didasarkan pada sifat-sifat ontologis (konsepsinya), dan epistemologis (metode dan teknik), serta aksiologisnya (kemanfaatannya) tentang manajemen.

Manajemen sebagai ilmu, dikembangkan oleh para ahli berdasarkan pada kajian-kajian teoritis dengan menggunakan metode-metode ilmiah yang melahirkan teori-teori di bidang manajemen. Dengan demikian, manajemen sebagai ilmu merupakan hasil dari sebuah metode penelitian yang dikonstruksikan menjadi teori yang bersifat ilmiah dengan prinsip-prinsip dan unsur-unsur di dalamnya sehingga memenuhi syarat-syarat keilmuan (Ontologis, Epistemologis, dan Aksiologis). Sedangkan manajemen sebagai seni, merupakan suatu proses implementasi dari teori-teori yang telah dirumuskan dengan menerapkan teknik dan strategi dalam melakukan proses manajemen untuk mencapai tujuan yang ingin diwujudkan. Dalam penerapannya, manajemen memerlukan bakat, keahlian, dan teknik dari para pelakunya yang dalam prakteknya disebut manajer. Dalam manajemen, dibutuhkan pula kerjasama di antara individu maupun kelompok agar tujuan yang ditetapkan dapat dicapai. Dengan demikian manajemen sebagai seni adalah merupakan pengejawantahan dari manajemen sebagai ilmu dalam praktek-

prateknya, khususnya untuk menunjukkan aspek kemanfaatannya (aksiologis).

Operasionalisasi manajemen didasarkan pada unsur, fungsi, dan azas-azasnya. **Unsur-unsur manajemen** yang seringkali dikenal *tools of management* dengan 6M, yaitu: *Man, Money, Methode, Material, Machine, and Market*, adalah merupakan perangkat untuk menjalankan manajemen. Fungsi manajemen, yang secara umum banyak diadopsi dari pendapatnya Terry, yaitu POAC (*Planning, Organizing, Actuating, Controlling*), merupakan acuan untuk proses bisnis dalam penerapan manajemen, sedangkan Azas-azas manajemen yang mencakup 14 prinsip dari Henry Fayol, memberikan panduan untuk melakukan langkah-langkah detail dalam melaksanakan proses bisnis manajemen.

## E. Umpan Balik

Pada akhir sesi pembelajaran ini, peserta diminta untuk merefleksikan diri terkait dengan pemahaman dan pendapatnya selama proses pembelajaran.

1. Apa yang dirasakan setelah mengikuti pembelajaran ini?
2. Apa yang menarik dan perlu dikembangkan, dan apa yang dianggapnya kurang menarik dan perlu ditingkatkan atau diperbaiki?
3. Apa harapan yang ingin dicapai atau dilakukan setelah mengikuti pembelajaran ini?

## BAB III KONSEPSI PENGAWASAN

### A. Indikator Keberhasilan

Peserta mampu menjelaskan tentang konsep pengawasan yang meliputi bahasan:

1. Pengertian dan Tujuan Pengawasan
2. Azas-azas pengawasan
3. Jenis-jenis pengawasan
4. Tahapan Pengawasan

### B. Uraian dan Contoh

Merujuk kepada pengertian manajemen sebagaimana telah dibahas terdahulu, kita dapat mengetahui bahwa pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen sebagai bentuk terjemahan dari fungsi “*controlling*”. Dalam beberapa pendapat, terjemahan *controlling* ini seringkali dimaksudkan dengan makna yang menuju pada pengertian *pengawasan dan/atau pengendalian*. Dalam penerapannya, kedua istilah tersebut memang cenderung berisikan meskipun tidak sepenuhnya identik. Dalam uraian berikut, kita akan membahas materi yang terkait dengan pengawasan yang dalam siklus pembahasannya akan kita kaitkan juga dengan pengendalian dan bahkan pemeriksaan (dalam materi pokok lain).

#### 1. Pengertian dan Tujuan Pengawasan

##### a. Pengertian Pengawasan

Dalam teori manajemen, pengawasan merupakan salah satu prinsip dalam manajemen yang merupakan terjemahan dari “*Controlling*”. Pengawasan merupakan suatu proses, kegiatan atau aktivitas, yang memiliki maksud atau tujuan. Pengawasan dilakukan pada dasarnya adalah untuk menjaga efektivitas kerja dalam organisasi sehingga setiap kegiatan yang dilakukan harus sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, pengawasan bukanlah dilakukan untuk

mencari-cari kesalahan atau mencerminkan ketidakpercayaan atasan kepada bawahan. Pengawasan merupakan instrument kerja yang merupakan fungsi manajemen untuk mencegah terjadinya penyimpangan atau kesalahan, baik sengaja atau tidak sengaja. **Siagian** (1995:40) menyatakan bahwa “filosofi pengawasan yang tepat adalah yang bersifat preventif dan menemukan ‘apa yang tidak beres dalam sistem yang berlaku’ dan bukan sebagai upaya untuk menjawab pertanyaan ‘siapa yang salah’...”. Untuk memahami tentang pengawasan lebih lanjut, berikut ini adalah beberapa pengertian yang dikemukakan oleh para ahli:

- Menurut Herujito (2001:242) **definisi pengawasan** (controlling) sebagai elemen atau fungsi keempat manajemen ialah mengamati dan mengalokasikan dengan tepat penyimpangan-penyimpangan yang terjadi.
- Kemudian menurut Terry dan Leslie (2005:238) **Pengawasan adalah** proses mengevaluasikan pelaksanaan kerja dengan membandingkan pelaksanaan aktual dengan apa yang diharapkan (*goal and objectives*) serta mengambil tindakan yang perlu.
- **Suriansyah (2014)**, mengemukakan bahwa “pengawasan adalah suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan verifikasi dari serangkaian proses yang telah diselenggarakan secara berkelanjutan”.
- **Siagian** (1995:258) menyatakan bahwa “pengawasan ialah keseluruhan upaya pengamatan pelaksanaan kegiatan operasional guna menjamin bahwa berbagai kegiatan tersebut sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya”. Secara spesifik dalam konteks manajemen, **Siagian** mengemukakan bahwa “Pengawasan sebagai salah satu fungsi organik manajemen merupakan proses pengamatan dari seluruh kegiatan organisasi guna

lebih menjamin bahwa semua pekerjaan yang sedang dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Sebagai fungsi organik, pengawasan merupakan salah satu tugas mutlak diselenggarakan oleh semua orang yang menduduki jabatan manajerial, mulai dari manajer puncak hingga para manajer rendah yang secara langsung mengendalikan kegiatan-kegiatan teknis yang diselenggarakan oleh semua petugas operasional” (2005 : 125).

- Stoner (dalam Sule dan Saefullah, 2005:317) mengatakan bahwa pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan.
- **Schermerhorn** (dalam **Sule** dan **Saefullah**, 2005:317), menyatakan bahwa “pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut” - *Controlling is the process of measuring performance and taking action to ensure desired results* (<http://digilib.unila.ac.id/13>)
- **Al-Amin** (2006), “pengawasan diartikan sebagai kegiatan untuk menyakinkan dan menjamin bahwa pekerjaan yang dilakukan telah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.”
- Sementara itu, **Mockler** menyatakan bahwa pada intinya pengawasan tidak hanya berfungsi untuk menilai apakah sesuatu itu bejalan atau tidak, akan tetapi termasuk tindakan koreksi yang mungkin diperlukan mampu mementukan sekaligus penyesuaian standar yang terkait dengan pencapaian tujuan dari waktu ke waktu (**Sule** dan **Saefullah**, 2005 : 317). Koontz dan O'Donnell (dalam Silalahi, 2005:5) Pengawasan adalah pengukuran dan perbaikan kegiatan-kegiatan bawahan untuk

menjamin bahwa kejadian-kejadian sesuai dengan rencana-rencana.

Memperhatikan pengertian-pengertian di atas, dapat kita fahami bahwa pengawasan dilakukan dalam upaya menjaga alur implementasi dari perencanaan. Ini menunjukkan bahwa pengawasan dengan perencanaan memiliki keterkaitan yang sangat erat. **Siagian** (1995 : 258), mengemukakan bahwa “Tidak sedikit pakar yang menekankan bahwa perencanaan dan pengawasan merupakan ‘dua sisi mata uang yang sama’. Artinya Pengawasan memang dimaksudkan untuk lebih menjamin bahwa semua kegiatan yang diselenggarakan dalam suatu organisasi didasarkan pada suatu rencana – termasuk suatu strategi – yang telah ditetapkan sebelumnya...”. Namun jika kita perhatikan pendapat **Mockler** dan **Koontz** dan **O’Donnell** memiliki hal spesifik dalam pengawasan, yakni adanya penilaian dan pengukuran. Pendapat ini memang hal yang wajar, karena pada proses pengawasan sendiri, di dalamnya bisa terjadi adanya penilaian ataupun pengukuran. Meskipun dalam hal ini, **Siagian** (1995 : 258), membedakan antara pengawasan dan penilaian lebih pada proses dan waktu. Pengawasan lebih bersifat pengamatan atas pelaksanaan kegiatan, dalam waktu “sekarang” (saat berjalan), sedangkan penilaian merupakan upaya membandingkan atas factor-faktor kritical dalam organisasi yang hasilnya diorientasikan untuk perbaikan masa yang akan datang. Bila pengawasan sifatnya preventif, maka penilaian sifatnya korektif dan proaktif.

Dalam pengertian yang lain tentang *controlling*, **Hasibuan** (1987:222 – 223) memaknainya dengan istilah “pengendalian”. Namun demikian definisi-definisi dari para ahli yang disampaikannya, memiliki makna yang tidak berbeda dengan “pengawasan”. Oleh karena

itu, maka dalam modul ini, penulis tidak akan membahas secara khusus terkait perbedaan dari kedua istilah tersebut, namun penulis lebih menekankan pada kesamaan dari keduanya dimana proses untuk melaksanakan pengendalian maupun pengawasan pada dasarnya dilakukan untuk mencegah terjadinya penyimpangan yang dapat menyebabkan tidak sesuaiya kegiatan dengan rencana yang telah ditetapkan. Dari pemahaman ini pula kita dapat memafhumi bahwa kegiatan, pengendalian dan perencanaan, efektifnya dilakukan pada saat kegiatan berlangsung (on going process). Untuk lebih jelasnya, berikut adalah pendapat para ahli sebagaimana dikutip oleh Hasibuan.

**Earl P. Strong** menyatakan bahwa, *“controlling is the process of regulating the various factors in an enterprise according to the requirement of it plans* – Pengendalian adalah proses pengaturan bebagai factor dalam suatu perusahaan, agar sesuai dengan ketetapan-ketetapan dalam rencana” (**Hasibuan**, 21995 : 222). Menurut **Harold Koontz**, *“Control is the measurement and correction of the performance of subordinante in order to make sure that enterprise objectives and the plans devised to attain then are accomplished* – Pengendalian adalah pengukuran dan perbaikan terhadap pelaksanaan kerja bawahan, agar rencana-rencana yang telah dibuat untuk mencapai tujuan-tujuan perusahaan dapat terselenggara” (op.cit. 222 – 223).

Pengertian yang lebih rinci, dikemukakan oleh G. R. Terry, yaitu “Pengendalaian dapat dirumuskan sebagai proses penentuan apa yang harus dicapai, yaitu standar, apa yang sedang dilakukan, yaitu pelaksanaan, menilai pelaksanaan dan bila perlu melakukan perbaikan-perbaikan, sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana, yaitu selaras dengan standar” (op. cit. 223).

Meskipun berdasarkan konsep manajemen tidak ada perbedaan yang khusus antara pengawasan dengan pengendalian, namun dari perspektif akuntansi, kedua istilah tersebut memiliki perbedaan yang jelas. **Pengawasan** adalah pengendalian tanpa tindakan korektif/perbaikan, sedangkan **pengendalian** adalah pengawasan ditambah tindakan korektif. Kemudian dalam sudut pandang ini dikenal pula adanya istilah **pemantauan**. Dari sisi auditor, **Al-Amin** (2006), memandang **pemantauan** untuk melihat sejauh mana rekomendasi hasil pengawasan, dilaksanakan atau ditindaklanjuti oleh instansi yang diawasi/diaudit. Dalam hal ini, pemantauan dimaksud lebih mengarah pada upaya memonitor pelaksanaan tindak lanjut dari rekomendasi yang diberikan sebagai hasil pengawasan atau dalam perspektif lain dinyatakan pula sebagai hasil pemeriksaan (audit).

Dari pengertian-pengertian di atas, dapat kita simpulkan bahwa:

- a. Pengawasan pada hakikatnya adalah merupakan upaya pencegahan atas penyimpangan, baik yang ditimbulkan secara sengaja ataupun tidak sengaja, oleh karena itu sifatnya adalah preventif;
- b. Pengawasan juga dilakukan untuk menjaga efektivitas kegiatan agar rencana dengan implementasinya berjalan seiring;
- c. Pengawasan juga dilakukan pada saat kegiatan berjalan (on going process);
- d. Pengawasan yang dilakukan secara efektif akan menjadi salah satu instrument penting untuk mencapai tujuan organisasi;
- e. Pengawasan dapat dilakukan juga dengan proses pengaturan;
- f. Dalam pengawasan dapat terkandung unsur penilaian, pengukuran, dan penilaian terhadap pelaksanaan kegiatan.

## b. Tujuan pengawasan

Secara umum tujuan pengawasan adalah untuk menghindari kemungkinan adanya terjadinya penyelewengan atau penyimpangan, baik yang bersifat anggaran (*budgeting*) ataupun proses (*prosedur*), serta kewenangan (*authority*). Oleh karena itu, maka tujuan dari pengawasan pada dasarnya tergantung kepada focus yang diawasinya.

Siagian (1995: 259), mengemukakan bahwa “Pengawasan dilakukan untuk mencegah terjadinya deviasi dalam operasionalisasi suatu rencana sehingga berbagai kegiatan operasional yang sedang berlangsung, terlaksana dengan baik, dalam arti bukan hanya sesuai dengan rencana, akan tetapi juga dengan tingkat efisiensi dan efektivitas yang setinggi mungkin”.

Dalam kaitannya dengan penggunaan keuangan/ anggaran, tujuan pengawasan adalah untuk menghindari terjadinya korupsi, dan pemborosan anggaran. Alasan efisien, efektif, dan ekonomis seringkali menjadi dasar pertimbangannya.

Dalam pengertian yang relative sama, **Wursanto** (2002:270) menyatakan bahwa, pengawasan atau controlling **bertujuan** untuk mengetahui apakah pelaksanaan tugas/pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Pengawasan menyangkut kegiatan membandingkan antara hasil nyata yang dicapai dengan standar yang telah ditetapkan, dan apabila pelaksanaannya menyimpang dari rencana maka perlu diadakan koreksi seperlunya. Organisasi akan mencapai sasarannya apabila pimpinan mampu melaksanakan fungsi pengawasan dengan sebaik-baiknya. Sedangkan menurut Simbolon (2004:62), pengawasan **bertujuan** agar hasil pelaksanaan pekerjaan diperoleh secara

berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif) sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

- 1) Mencegah terjadinya penyimpangan pencapaian 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 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 penyimpangan-penyimpangan sehingga bersifat mencegah (***preventif control***) dibandingkan dengan tindakan kontrol sesudah terjadi penyimpangan (***repressive control***).

Sementara itu, menurut Suriansyah (2014), ada 2 (dua) tujuan dari pengawasan, yaitu:

- 1) untuk mengetahui bagian mana dari proses pelaksanaan suatu pekerjaan yang sudah diselenggarakan;
- 2) melakukan verifikasi serta **tindak lanjut atas temuan** dari verifikasi tersebut sesuai dengan perencanaan yang telah digariskan.

Dalam konteks penyelegaraan pemerintahan daerah, Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dinyatakan sebagai usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk *menjamin* penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (*PP No. 12 tahun 2017, pasal 1 point 3*).

Dengan demikian, kita dapat memahami bahwa berbicara tentang tujuan pengawasan, kita tidak hanya sekedar untuk melihat atau mengamati semata, melainkan lebih spesifik lagi, bahwa tujuan dari pengawasan itu berbicara tentang makna penjaminan atas segala tindakan dan kegiatan agar dilakukan sesuai dengan ketentuan dan juga rencana yang telah ditetapkan. Oleh karena itulah maka dalam pengawasan, tidak hanya sekedar melihat kesesuaiannya dengan rencana semata, tetapi juga sejauhmana hal itu dilakukan sesuai dengan ketentuan.

Dalam hubungan itulah, Siagian (2007 : 130), menjelaskan bahwa pengawasan akan berlangsung efektif apabila memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Pengawasan harus merefleksikan sifat dari berbagai kegiatan yang diselenggarakan. Yang dimaksud ialah bahwa teknik pengawasan harus sesuai, antara lain dengan penemuan informasi tentang siapa yang melakukan pengawasan dan kegiatan apa yang menjadi sasaran pengawasan tersebut.
- 2) Pengawasan harus segera memberikan petunjuk tentang kemungkinan adanya deviasi dari rencana.
- 3) Pengawasan harus menunjukkan pengecualian pada titik-titik strategis tertentu.
- 4) Objektivitas dalam melakukan pengawasan. Salah satu komponen dalam rencana ialah standar prestasi kerja yang diharapkan dipenuhi oleh para pelaksana kegiatan operasional tersebut. Standar tersebut harus jelas terlihat bukan saja dalam prosedur dan mekanisme kerja, melainkan rangkaian kriteria yang menggambarkan persyaratan baik kuantitatif dan kualitatif. Dengan adanya kriteria tersebut, pengawasan dapat dilakukan lebih objektif.
- 5) Keluwesan pengawasan. Pengawasan sebaiknya bersifat fleksibel sehingga jika terjadi desakan untuk

- melakukan perubahan-perubahan pada pelaksanaan, perubahan itu dapat dilakukan tanpa harus mengganti pola dasar kebijaksanaan dan rencana organisasi.
- 6) Pengawasan harus memperhitungkan pola dasar organisasi.
  - 7) Efisiensi pelaksanaan pengawasan. Pengawasan dilakukan supaya keseluruhan organisasi bekerja dengan tingkat efisiensi yang semakin tinggi.
  - 8) Pemahaman sistem pengawasan oleh semua pihak yang terlibat. Dengan mengatasnamakan kecanggihan sistem pengawasan, dewasa ini banyak digunakan dan dikembangkan berbagai teknik untuk membantu para manajer melakukan pengawasan secara efektif seperti berbagai rumus matematika, bagan-bagan yang rumit, analisis yang rinci dan data-data statistik.
  - 9) Pengawasan mencari apa yang tidak beres. Artinya, pengawasan yang baik menemukan siapa yang salah dan faktor-faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya kesalahan tersebut kemudian memperbaiki kesalahan tersebut.
  - 10) Pengawasan harus bersifat membimbing.

## 2. Azas-azas pengawasan

Pengawasan sebagai salah satu dari fungsi manajemen, dalam prakteknya tidaklah hanya sekedar diwarnai dengan bagaimana teknik penerapannya, melainkan juga didasarkan kepada suatu prinsip yang menjadi dasar penerapan dan filosofisnya. Karena itulah maka dalam penerapannya, pengawasan juga memiliki dasar-dasar nilai yang menjadi prinsip pokok dalam implementasinya. Prinsip-prinsip itulah yang kemudian dijadikan sebagai azas pengawasan.

**Harold Koontz** dan **Cyrill O Donnell**, dalam Hasibuan (1987 : 224 - 225), menetapkan 14 azas-azas pengendalian/ pengawasan (*controlling*), yaitu:

- a. **Asas tercapainya tujuan** (*Principle of assurance of objective*). Pengendalian/pengawasan harus ditujukan ke arah tercapainya tujuan, yaitu dengan mengadakan perbaikan (koreksi) untuk menghindarkan penyimpangan-penyimpangan/deviasi dari perencanaan.
- b. **Asas efisiensi pengendalian** (*Principle of efficiency of control*). Pengendalian itu efisien jika dapat menghindarkan deviasi-deviasi dari perencanaan, sehingga tidak menimbulkan hal-hal lain yang di luar dugaan.
- c. **Asas tanggung jawab pengendalian** (*Principle of control responsibility*). Pengendalian dapat dilaksanakan apabila manajer bertanggung jawab penuh terhadap pelaksanaan rencana.
- d. **Asas pengendalian terhadap masa depan** (*Principle of future control*). Pengendalian yang efektif harus ditujukan untuk pencegahan penyimpangan perencanaan yang akan terjadi, baik pada saat sekarang maupun masa yang akan datang.
- e. **Asas pengendalian langsung** (*Principle of direct control*). Teknik control yang paling baik adalah apabila ada manajer yang berkualitas baik.
- f. **Asas refleksi perencanaan** (*Principle of reflection of plans*). Pengendalian harus disusun dengan baik, sehingga dapat mencerminkan karakter dan susunan perencanaan.
- g. **Asas penyesuaian dengan organisasi** (*Principle of organizational suitability*). Pengendalian harus dilaksanakan sesuai dengan struktur organisasi. Wewenang dan tanggung jawab manajer lebih besar dibandingkan bawahannya sesuai dengan struktur organisasi.
- h. **Asas pengendalian individual** (*Principle of individuality of control*). Pengendalian dan teknik pengendalian harus sesuai dengan kebutuhan manajer sebagai pengendali

- kegiatan, sehingga informasi-informasi yang ada harus dimiliki oleh setiap individu manajer yang berbeda-beda.
- i. **Azas standar** (*Principle of standard*). Kontrol yang efektif dan efisien membutuhkan standar yang tepat, yang akan digunakan sebagai tolok ukur pelaksanaan dan tujuan yang ingin dicapai.
  - j. **Azas pengawasan terhadap hal strategis** (*Principle of strategic point control*). Pengawasan yang efektif dan efisien memerlukan adanya perhatian terhadap factor-faktor strategis dalam perusahaan (organisasi).
  - k. **Azas kekecualian** (*The exception principle*). Kekecualian dapat terjadi dalam keadaan tertentu ketika situasi berubah dan tidak sama. Oleh karena itu, pengawasan harus mampu menjaga efektivitas dan efisiensinya dengan memperhatikan faktor-faktor kekecualian.
  - l. **Azas pengendalian fleksibilitas pengawasan** (*Principle of flexibility of control*). Pengendalian harus luwes untuk menghindari terjadinya kegagalan rencana.
  - m. **Azas peninjauan kembali** (*Principle of review*). Sistem control harus ditinjau berkali-kali agar system yang digunakan berguna untuk mencapai tujuan.
  - n. **Azas tindakan** (*Principle of action*). Pengendalian dapat dilakukan apabila ada ukuran-ukuran untuk melakukan tindakan-tindakan koreksi atas penyimpangan-penyimpangan rencana, organisasi, *staffing*, dan *directing*.

### 3. Jenis-jenis pengawasan

Dalam modul ini, pembahasan tentang jenis-jenis pengawasan dilihat berdasarkan beberapa sudut pandang, seperti: sifat, cakupan pengawasan, cara/metode pengawasan.

#### a. Berdasarkan sifat pengawasan

- 1) **pengawasan preventif**, yaitu pengawasan untuk mencegah terjadinya penyimpangan atau pelanggaran.

- 2) **Pengawasan represif**, yaitu pengawasan yang dilakukan setelah terjadi penyimpangan/kesalahan dalam pelaksanaan kegiatan.
- 3) **pengawasan detektif**, adalah pengawasan untuk mendeteksi terjadinya penyelewengan/simpangan/pelanggaran.

**b. Berdasarkan cakupan pengawasan**

1. **Pengawasan intern** (dahulu disebut pengawasan fungsional, sesuai PP No. 60 Tahun 2008, diubah menjadi pengawasan intern oleh aparat pengawas intern pemerintah/APIP), adalah pengawasan yang dilakukan aparat pengawas intern pemerintah (APIP) dalam dari instansi yang sama;
2. **Pengawasan ekstern**, adalah pengawasan yang dilakukan oleh pihak/lembaga dari luar instansi, misalnya; BPKP, lembaga legislatif, dan masyarakat umum.

**c. Berdasarkan metode yang digunakan**

- 1) **Pengawasan melekat** adalah pengawasan yang secara tugas dan fungsi melekat pada setiap pimpinan dalam suatu unit organisasi. Oleh karena itu, secara manajemen, tugas pengawasan ini bersifat *ex-officio* dan *inherent* pada setiap pimpinan untuk mengawasi dan mengendalikan keseluruhan proses kerja yang menjadi bagian dari wewenangnya.
- 2) **Pengawasan fungsional** adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit organisasi yang secara fungsi dan tugasnya untuk melakukan pengawasan dalam lingkungan instansinya. Dalam lingkup pemerintahan di Indonesia, pengawasan fungsional ini dapat diperankan oleh 2 (dua) jenis unit/instansi. Dalam posisi internal pemerintahan sebagai organisasi eksekutif, maka peran ini dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP), sedangkan dalam lingkup yang lebih kecil,

yaitu Kementerian dan Lembaga, maka peran ini dilakukan oleh unit Inspektorat masing-masing (Inspektorat Jenderal/Inspektorat Utama/Inspektorat). Dalam istilah saat ini, unit pengawasan intern ini disebut juga Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP).

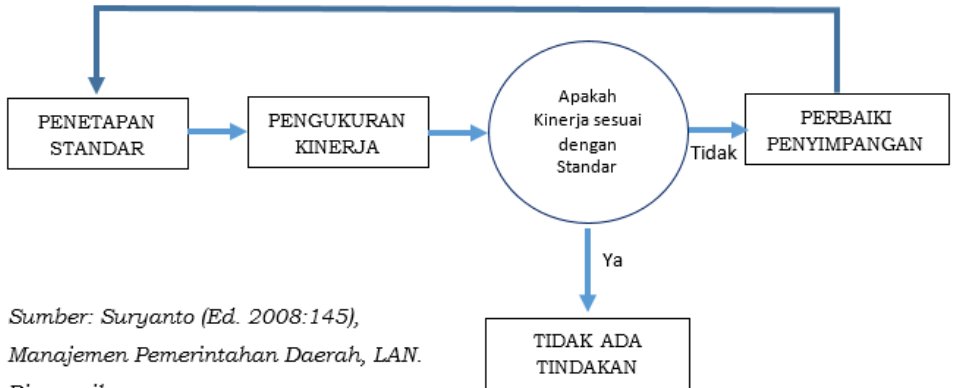
#### 4. Tahapan Pengawasan

Pengawasan pada dasarnya adalah merupakan kegiatan yang sistematis. Hal ini dikemukakan oleh Stoner dan Wenkel (1986) sebagaimana dikutip dalam Suryanto (ed. 2008 : 145), bahwa *“pengawasan adalah suatu upaya yang sistematis untuk menetapkan kinerja standar pada perencanaan, untuk merancang system umpan balik informasi, untuk membandingkan kinerja actual dengan standar yang telah ditentukan, untuk menetapkan apakah telah terjadi suatu penyimpangan dan mengukur signifikansi penyimpangan tersebut, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya organisasi telah digunakan seefektif dan seefisien mungkin guna mencapai tujuan organisasi”*. Dalam definisi tersebut, tampak mengandung unsur-unsur pokok pengawasan. Oleh karena itu, merujuk kepada definisi di atas, kita dapat menyatakan bahwa unsur-unsur pengawasan antara lain mencakup:

- a. Merupakan upaya sistematis;
- b. Adanya perencanaan untuk menetapkan standar;
- c. Adanya rancangan system umpan balik;
- d. Membandingkan kinerja dengan standar;
- e. Melakukan pengukuran;
- f. Mengambil tindakan koreksi.

Selanjutnya, dalam bentuk skematik gambar, Suryanto (2008:145) menggambarkan langkah-langkah proses pengawasan sebagai berikut:

Gambar 2 : Langkah-langkah Proses Pengawasan



Sumber: Suryanto (Ed. 2008:145),  
Manajemen Pemerintahan Daerah, LAN.  
Disesuaikan.

Kemudian dalam pengertian yang dikemukakan **Simbolon** (2004:61), yakni bahwa pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan, kebijakan yang telah ditentukan. Pengertian ini menjelaskan bahwa dalam pelaksanaannya, pengawasan harus berpedoman terhadap hal-hal berikut:

- a. Rencana (planning) yang harus ditentukan.
- b. Perintah (orders) terhadap pelaksanaan pekerjaan (performance).
- c. Tujuan.
- d. Kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya.

Uraian di atas memberikan petunjuk bahwa dalam pelaksanaan pengawasan terdapat tahapan-tahapan yang harus dilakukan agar pengawasan tersebut bisa berjalan efektif. Menurut **Ukas** (2004:338) menyebutkan tiga unsur pokok atau tahapan-tahapan yang selalu terdapat dalam proses pengawasan, yaitu:

- a. Ukuran-ukuran yang menyajikan bentuk-bentuk yang diminta. Standar ukuran ini bisa nyata, mungkin juga

- tidak nyata, umum ataupun khusus, tetapi selama seorang masih menganggap bahwa hasilnya adalah seperti yang diharapkan.
- b. Perbandingan antara hasil yang nyata dengan ukuran tadi. Evaluasi ini harus dilaporkan kepada khalayak ramai yang dapat berbuat sesuatu akan hal ini.
  - c. Kegiatan mengadakan koreksi. Pengukuran-pengukuran laporan dalam suatu pengawasan tidak akan berarti tanpa adanya koreksi, jikalau dalam hal ini diketahui bahwa aktivitas umum tidak mengarah ke hasil-hasil yang diinginkan.

Dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa proses pengawasan dilakukan berdasarkan beberapa tahapan yang harus dilakukan, yaitu:

- a. Menetapkan standar (perencanaan). Penetapan standar dalam pengawasan, menjadi hal penting karena akan menjadi acuan bagi para pengawas untuk melakukan tugas pengawasan. Standar dimaksud bisa berupa instrument pengukuran/penilaian/data kebutuhan informasi, atau juga dapat berupa standar prosedur kerja dan mekanisme kerja.
- b. Pengukuran pelaksanaan kegiatan. Pelaksanaan pengukuran kinerja ini, mencakup hal-hal yang terkait dengan kegiatan yang dilakukan. Misalnya: Pengukuran/penilaian/pemeriksaan Laporan Keuangan, Kinerja Pegawai, Laporan pemanfaatan Aset, dan sebagainya.
- c. Perbandingan pelaksanaan kegiatan dengan standard dan menganalisa penyimpangan-penyimpangan. Dalam mengukur atau menilai kinerja yang telah dilaksanakan, pengawas dapat melakukan perbandingan antara rencana dengan realisasi, antara target dengan tujuan yang ditetapkan, dan juga kesesuaian dengan kebijakan yang berlaku.

- d. Pengambilan tindakan koreksi. Tindakan koreksi dilakukan apabila terdapat penyimpangan atau ketidaksesuaian antara rencana dengan realisasi atau dengan kebijakan yang berlaku. Tindakan koreksi ini diperlukan agar kesalahan serupa tidak terulang.
- e. Pemantauan Tindak Lanjut. Hasil pengawasan akan tertuang dalam bentuk rekomendasi yang harus ditindaklanjuti. Pemantauan atas tindak lanjut ini dilakukan untuk menjamin agar tindakan koreksi benar-benar dilakukan.

## 5. Cakupan Pengawasan

Membahas tentang cakupan pengawasan, dalam modul ini diarahkan pada pembahasan tentang obyek pengawasan. Objek pengawasan adalah hal-hal atau aspek yang akan menjadi fokus atau area yang akan diawasi/diaudit. Apabila melihat kepada praktiknya selama ini dan sesuai dengan kebijakan tentang sistem pengawasan yang berlaku sebagaimana dalam UU No.15 Tahun 2004 dan PP No. 60 Tahun 2008, objek pengawasan mencakup aspek-aspek sebagai berikut:

- a. Aspek pengelolaan keuangan/anggaran negara (dalam laporan keuangan juga terdapat aspek nilai barang atau aset milik negara/daerah):
- b. Aspek barang/aset milik negara/daerah;
- c. Aspek efisiensi dan efektivitas penggunaan keuangan/anggaran, misalnya belanja barang/modal, biaya penyelenggaraan kegiatan, gaji dan honor dan sebagainya;
- d. Aspek ketaatan pada peraturan;
- e. Aspek pelaksanaan-kesesuaian dengan tugas dan fungsi;
- f. Aspek SDM.

## C. Latihan

Dalam latihan ini peserta diminta untuk mendiskusikan kasus yang terkait dengan pengawasan, khususnya yang terjadi pada lingkungan kerjanya sehari-hari, misalnya:

- Bagaimana peran pimpinan (atau pengalaman masing-masing) dalam melakukan pengawasan;
- Apa saja contoh-contoh yang pernah dilakukan dan apa saja yang tidak pernah/belum dilakukan dalam hal pengawasan tersebut;
- Apakah mekanisme yang dilakukan selama ini sudah sesuai atau ada yang perlu diperbaiki?
- Apa saja hal-hal yang perlu diperhatikan dalam proses pengawasan?

#### D. Rangkuman

Pengawasan merupakan salah satu fungsi dari manajemen. Dalam fungsi manajemen, pengawasan merupakan terjemahan dari fungsi controlling yang dalam makna lain seringkali dimaknai juga dengan pengendalian. Dalam modul ini, perbedaan kedua istilah tersebut bukan menjadi bahasan yang khusus, yang berarti bahwa pembahasannya lebih memberikan makna yang relative sama untuk pengawasan dan pengendalian.

Berdasarkan pengertian-pengertian yang disampaikan oleh para ahli, pemahaman terkait pengawasan dapat disimpulkan, antara lain:

1. Pengawasan pada hakikatnya merupakan upaya pencegahan atas penyimpangan, baik yang ditimbulkan secara sengaja ataupun tidak sengaja, oleh karena itu sifatnya adalah preventif;
2. Pengawasan juga dilakukan untuk menjaga efektivitas kegiatan agar rencana dengan implementasinya berjalan seiring;
3. Pengawasan juga dilakukan pada saat kegiatan berjalan (*on going process*);
4. Pengawasan yang dilakukan secara efektif akan menjadi salah satu instrument penting untuk mencapai tujuan organisasi;
5. Pengawasan dapat dilakukan juga dengan proses pengaturan;

6. Dalam pengawasan dapat terkandung unsur penilaian, pengukuran, dan penilaian terhadap pelaksanaan kegiatan.

Dalam pelaksanaan pengawasan, Koontz dan O'Donnell mengemukakan 14 azas pengawasan agar pengawasan dapat berjalan secara efektif.

Tujuan dilakukannya pengawasan adalah untuk:

1. Mencegah terjadinya penyimpangan pencapaian 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 terjadi dalam pelaksanaan kegiatan.
4. Mencegah penyimpangan penggunaan sumber daya.
5. Mencegah penyalahgunaan otoritas dan kedudukan.

## **E. Umpan Balik dan Tindak Lanjut**

Widyaiswara/pengajar meminta peserta memberikan:

1. pendapat tentang materi pokok yang telah disampaikan; dan
2. saran tindak lanjut untuk peserta sendiri atau widyaiswara/pengajar.

Umpan balik dapat dilakukan pada akhir penyampaian Materi Pokok atau bersamaan/ disatukan dengan Materi Pokok lainnya pada saat akhir Materi Pelatihan Manajemen Pengawasan.

## BAB IV KONSEPSI PENGAWASAN

### A. Indikator Keberhasilan

Peserta mampu menjelaskan tentang konsepsi manajemen pengawasan dalam cakupannya yang meliputi:

1. Pengertian manajemen pengawasan
2. Unsur-unsur manajemen pengawasan
3. Tahapan manajemen pengawasan
4. Manajemen Pengawasan sebagai bagian dari Manajemen Pemerintahan
5. Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan

### B. Uraian dan Contoh

#### 1. Pengertian Manajemen Pengawasan

Untuk membahas pengertian manajemen pengawasan, dalam modul ini kita akan mengulasnya dengan menggunakan pendekatan divergensi – konvergensi. Melalui pendekatan ini diharapkan kita akan mendapatkan satu pemahaman yang utuh tentang manajemen pengawasan. Penggunaan pendekatan ini dilakukan karena secara khusus pembahasan tentang manajemen pengawasan belum banyak dibahas, akan tetapi penggunaan istilah tersebut sudah banyak pula digunakan. Oleh karena itulah pendekatan tersebut digunakan, yang biasanya untuk membahas suatu konsepsi majemuk yang belum menjadi suatu disiplin khusus dalam kajian-kajian ilmiah.

Pembahasan secara divergensi, akan dilakukan dengan cara membahas atau menggali konsepsi berdasarkan istilah pembentuknya, yaitu Manajemen dan Pengawasan. Sebagaimana kita ketahui bahwa konsepsi manajemen dan

pengawasan sudah menjadi teori umum yang diakui keberadaannya. Setelah membahas secara divergensi, kemudian kita akan bahas pengertiannya secara konvergensi, yakni dengan cara menggali dan mengelaborasi makna dari kedua konsep untuk digabung dalam satu konsepsi tentang manajemen pengawasan yang logis, rasional, dan ilmiah.

Mengacu pada pengertian manajemen secara umum, kita dapat mengetahui bahwa hakikat dari pengertian manajemen mengarah pada setiap upaya atau kegiatan untuk mengelola suatu organisasi atau kegiatan dalam organisasi. Dalam pengelolaannya tersebut, para ahli telah mengembangkan apa yang dikenal dengan unsur, fungsi, dan prinsip-prinsip dari manajemen. Dalam pemahaman tentang manajemen, keberadaan pihak/orang yang menggerakkan, adanya kerjasama (dua orang atau lebih), dan adanya tujuan yang ingin dicapai adalah merupakan konsep dasar dari manajemen. Sedangkan adanya unsur, fungsi, dan prinsip-prinsip yang mendasarinya, merupakan factor yang menunjukkan tahapan atau nilai untuk menerapkannya.

Dalam pengertian singkat, manajemen seringkali juga dimaknai dengan tata kelola atau pengelolaan. Makna ini mengandung arti yang luas dan mencerminkan suatu proses aktivitas yang kompleks, dalam arti ada banyak pihak yang terlibat, ada banyak system yang digunakan, ada banyak sumber daya yang digunakan, dan ada nilai-nilai yang menjadi acuan dan pegangan agar tujuan dapat tercapai. Dalam pencapaian tujuan tersebut, diharapkan akan terwujud secara ekonomis, efektif, dan efisien. Hal ini dinyatakan oleh Ndraha sebagai inti dasar konsep manajemen.

Berdasarkan pada pemahaman tentang konsep manajemen tersebut, kita dapat mengkonstruksi suatu konsepsi umum yang sesuai dengan kebutuhan modul ini. Dalam hal ini, kita

dapat menyatakan bahwa manajemen adalah suatu proses dan tindakan untuk mengelola segala sumber daya yang ada, yang dilakukan dengan cara menggerakkan orang lain untuk mencapai tujuan bersama.

Selanjutnya kita bahas tentang konsepsi pengawasan secara umum. Sebagaimana halnya juga tentang manajemen, konsep pengawasan secara khusus telah dibahas pada materi pokok sebelumnya.

Dalam pembahasan sebelumnya, kita dapat memahami bahwa pengawasan pada dasarnya adalah merupakan salah satu fungsi manajemen, yakni fungsi “controlling”. Pengawasan sendiri dapat dimaknai secara umum sebagai upaya atau tindakan mengamati atau mengendalikan atas pelaksanaan kegiatan yang dilakukan agar sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Tujuan dari pengawasan pada intinya adalah untuk “menjaga” agar apa yang dilakukan tidak melenceng dari rencana yang telah ditetapkan. Dalam perkembangannya, pengawasan juga ditujukan untuk mencegah terjadinya penyelewengan atau penyalahgunaan wewenang oleh pihak-pihak yang melaksanakan kegiatan. Dalam pelaksanaannya, pengawasan membutuhkan proses manajemen, artinya perlu ada pihak yang melakukannya, ada tahapan yang dilakukan, ada prinsip dan nilai etik yang mendasarinya. Oleh karena itulah, maka dalam proses pengawasan juga membutuhkan proses manajemen, sehingga dalam membahas pengawasan sebagai proses manajemen, atau disebut dengan manajemen pengawasan, maka hal-hal yang dilakukan di dalamnya akan dibahas berdasarkan konsep manajemen.

Merujuk kepada pembahasan tentang manajemen dan pengawasan secara umum sebagaimana di atas, selanjutnya kita konstruksikan untuk memahami konsepsi tentang manajemen pengawasan. Dalam konteks ini, kita fahami konteks dasar dari manajemen pengawasan adalah merupakan bagian atau pengembangan dari konsep

manajemen, yakni manajemen dalam bidang pengawasan. Jadi dalam hal ini pengertian dasar dari manajemen pengawasan adalah proses manajemen yang dilakukan untuk melaksanakan pengawasan. Dengan kata lain, bahwa dalam penerapan pengawasan, di dalamnya dilakukan tahapan-tahapan manajemen dengan prinsip-prinsip dan azas manajemen itu sendiri. Berdasarkan hal tersebut, maka dalam modul ini, kita dapat berikan pengertian tentang konsep manajemen pengawasan sebagai proses atau tindakan pengelolaan sumber-sumber daya pengawasan dan tahapan-tahapan dalam melakukan pengawasan untuk mencapai tujuan pengawasan.

Dalam bukunya “Manajemen Pengawasan”, Al-Amin (2006) menyatakan bahwa manajemen pengawasan dapat diartikan sebagai “mengelola sumber daya dan tahapan pengawasan untuk mencapai tujuan pengawasan.” Adapun sumber daya pengawasan dimaksud, adalah:

- a. Pegawai/personel (pemeriksa, auditor, pengawas),
- b. Sarana dan prasarana yang mendukung proses pengawasan, dan
- c. Anggaran yang memadai untuk membiayai proses pengawasan

Dalam pengertian yang lebih rinci, Al-Amin (2006) mengemukakan bahwa, “manajemen pengawasan adalah kegiatan pengawasan melalui proses pengendalian pengawasan secara manajerial dengan menggunakan metode dan sistem pengorganisasian, perencanaan, kebijaksanaan, prosedur, pembinaan personel, pencatatan hasil pengawasan, pelaporan hasil pengawasan, dan evaluasi terhadap hasil pengawasan”.

Pengertian yang dikemukakan Al-Amin tersebut, tampak dipengaruhi oleh pengertian pemahaman dalam perspektif pemeriksaan atau audit. Hal ini disebabkan karena latar belakangnya yang berpengalaman sebagai auditor.

Pembahasan lebih lanjut terkait konsep pengawasan dalam konteks pemeriksaan atau audit akan dibahas lebih lanjut dalam materi pokok berikutnya

## 2. Unsur-Unsur Manajemen Pengawasan

Mengacu kepada unsur-unsur manajemen dan uraian tentang manajemen pengawasan, maka kita dapat menarik pemahaman tentang unsur-unsur manajemen pengawasan. Adapun unsur-unsur dimaksud adalah:

- a. **Sumber daya manusia** (Pimpinan, pemeriksa/auditor/pengawas}. Sumber daya manusia merupakan unsur yang paling penting dalam manajemen pengawasan. Pentingnya sumber daya manusia dalam proses manajemen pengawasan ini disebabkan karena manusialah yang menjadi perancang, pelaksana, hingga menjadi penggerak untuk berjalannya manajemen pengawasan. Tanpa SDM, unsur-unsur lain tidak dapat dijalankan. Dalam manajemen pengawasan ini, peran dari SDM yang ada tentu berbeda-beda. Pembedaannya bisa dikarenakan oleh fungsi yang berbeda dan/atau karena jenjang (hirarkhi) yang berbeda pula. Dalam hal ini, ada yang berperan sebagai pimpinan dan juga sebagai pelaksana.
- b. **Sarana dan prasarana pendukung** proses pengawasan. Sarana dan prasarana pendukung proses pengawasan merupakan unsur dalam manajemen pengawasan yang serupa dengan unsur materil dalam fungsi manajemen. Sarana dan prasarana yang dimiliki untuk melaksanakan proses manajemen pengawasan, akan memiliki pengaruh terhadap efektivitas dan efisiensi prosesnya. Sarana dan prasarana yang memadai akan memberikan dukungan yang kuat terhadap berjalannya proses manajemen pengawasan. Sarana dan prasarana bisa berbentuk instrument yang digunakan untuk melaksanakan pengawasan, alat perkantoran, media computer, dan pada saat ini Teknologi Informasi juga menjadi salah satu

- alat yang dapat membantu proses manajemen pengawasan dengan lebih baik.
- c. **Anggaran** untuk membiayai proses pengawasan. Anggaran untuk melaksanakan manajemen pengawasan juga menjadi unsur yang sangat penting. Dalam proses pengawasan, biaya yang digunakan diperlukan untuk mendukung proses pengawasan agar dapat bergerak sesuai dengan kondisi yang ditemukan.
  - d. Teknik dan mekanisme pengawasan. Teknik dan metode pengawasan juga menjadi hal yang penting dalam unsur manajemen pengawasan ini. Teknik dan metode yang tepat akan sangat memengaruhi bagi pelaksanaan proses pengawasan dengan baik.
  - e. Lingkup Pengawasan. Ruang lingkup/cakupan dalam pelaksanaan manajemen pengawasan penting untuk ditetapkan agar pengawasan tidak merambah kepada konten-konten yang tidak substansial, sehingga akan menyebabkan kurangnya kualitas pengawasan itu sendiri. Oleh karena itu, penetapan cakupan pengawasan yang jelas dan tepat akan sangat membantu untuk merancang dan melaksanakan proses pengawasan secara optimal.
  - f. Tujuan Pengawasan. Penetapan tujuan dalam manajemen pengawasan juga merupakan unsur yang tidak kalah pentingnya. Penetapan tujuan akan menjadikan arah dan focus pengawasan lebih terarah, sehingga apa yang ingin dicapai melalui manajemen pengawasan ini, dapat terwujud dengan baik.

### 3. Tahapan Manajemen Pengawasan

Pengawasan sebagai salah satu fungsi dalam manajemen, secara substansial sangat dipengaruhi oleh konsep-konsep manajemen secara keseluruhan. Begitu pula halnya dalam bahasan tentang manajemen pengawasan. Dalam konteks ini, tahapan manajemen pengawasan didasarkan kepada tahapan-tahapan dalam proses manajemen yang merujuk

pada fungsi-fungsi manajemen, seperti: Perencanaan, Pengorganisasian, Pelaksanaan, dan Pengawasan.

Menurut Syamsudin, dkk. (2007) Tahapan manajemen pengawasan meliputi:

- a. Perencanaan Pengawasan;
- b. Pengorganisasian Pengawasan;
- c. Pelaksanaan Pengawasan;
- d. Pengendalian Pengawasan.

Keterkaitan antara tahapan tersebut, digambarkannya sebagai berikut:

Gambar 3:  
Tahapan Manajemen Pengawasan



(Diadopsi dari , Syamsudin dkk, BPKP, 2007)

Selanjutnya, pembahasan tentang tahapan manajemen pengawasan ini, akan dibahas dalam perspektif APIP, artinya bahwa manajemen pengawasan dalam konteks ini, lebih mengarah pada konteks pengawasan APIP. Berikut penjelasan masing-masing tahapan sebagaimana dikemukakan oleh Al-Amin (2006) dan Syamsudin dkk (BPKP, 2007), yaitu:

#### a. Perencanaan Pengawasan

Perencanaan pengawasan adalah proses penetapan: sasaran, jadwal pelaksanaan audit, rencana susunan kepegawaian (tim pengawas/auditor), anggaran pengawasan/audit, dan laporan kegiatan pengawasan. Jadwal kegiatan mencantumkan: nama kegiatan yang akan diaudit, waktu pelaksanaan audit, perkiraan waktu untuk melakukan pengawasan/audit.

Mengingat rencana pengawasan bagian dari rencana instansi, maka rencana pengawasan suatu unit pengawasan intern harus mengacu pada rencana statejik unit atau instansi pengawasan tersebut yang menjadi induknya. Misalnya: rencana pengawasan Inspektorat Jenderal Kementerian A, harus mengacu pada Rencana Stratejik Kementerian A pada periode yang sama.

Untuk rencana pengawasan tahunan dituangkan dalam bentuk Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT). Beberapa faktor yang mempengaruhi penyusunan PKPT, antara lain:

1. Prioritas sasaran pengawasan
2. Sumber daya yang tersedia (SDM, anggaran, sarana prasarana)
3. Jadwal waktu yang tersedia.

Mengingat rencana pengawasan memiliki resiko tidak terlaksana dengan baik karena kemungkinan adanya hambatan, maka perencanaan pengawasan sekarang sudah menggunakan pendekatan resiko, sehingga disebut *perencanaan audit berbasis resiko*.

## b. Pengorganisasi Pengawasan

Pengorganisasi pengawasan adalah membentuk organisasi/tim kerja pengawasan/auditor. Pembentukan organisasi tersebut dengan memperhatikan **5 sumber** daya, yaitu:

1. Manusia;

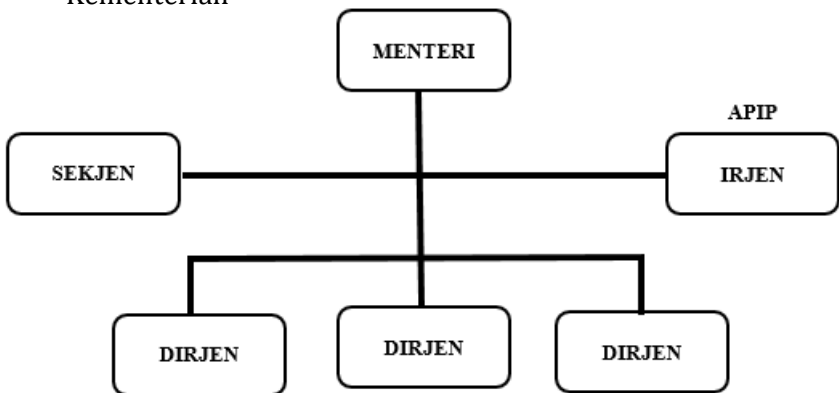
2. Anggaran;
3. Metode;
4. Bahan; dan
5. Peralatan kerja yang tersedia untuk melakukan pengawasan.

Pengorganisasian pengawasan secara kelembagaan dapat kita lihat berdasarkan 2 (dua) sudut pandang, yaitu:

1. Berdasarkan kelembagaan organisasi;
2. Berdasarkan struktur Kerja dalam Lembaga.

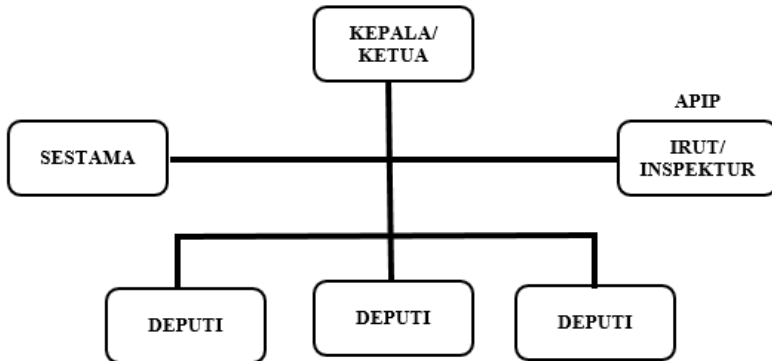
**Berdasarkan kelembagaan organisasi,** kita mengetahui bahwa struktur kelembagaan APIP dalam lembaga berhubungan langsung dengan pimpinan tertinggi lembaga tersebut. Misalnya, dalam kementerian, APIP-nya disebut dengan Inspektorat Jenderal (Itjen). Secara *hierarchy* bertanggungjawab langsung kepada Menteri. Sedangkan pada Lembaga dan Pemerintah Daerah, disebut dengan Inspektorat Utama atau Inspektorat. Secara gambar dapat dilihat dalam gambar di bawah ini.

Gambar 4: Posisi APIP dalam Struktur Organisasi Kementerian



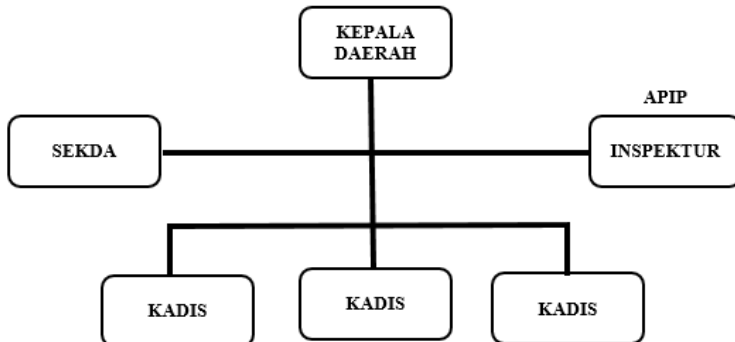
Sumber: Diolah berdasarkan struktur organisasi yang berlaku, 2019

Gambar 5: Posisi APIP dalam Struktur Organisasi Lembaga Non Kementerian



Sumber: Diolah berdasarkan struktur organisasi yang berlaku, 2019

Gambar 6: Posisi APIP dalam Struktur Organisasi Pemerintah Daerah

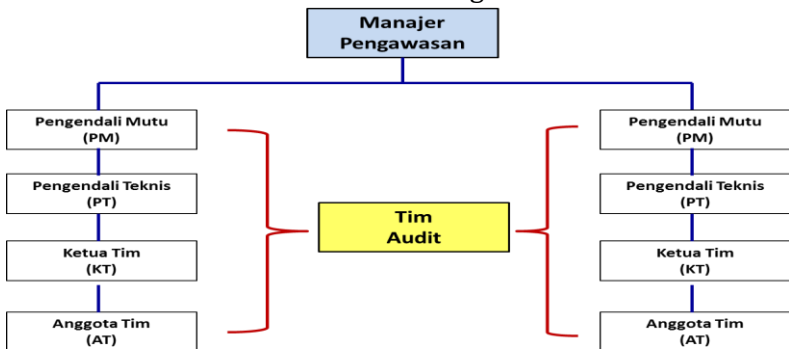


Sumber: Diolah berdasarkan struktur organisasi yang berlaku, 2019.

Sedangkan **berdasarkan struktur kerja dalam lembaga**, pengorganisasian APIP dibangun sebagai Tim Kerja yang melaksanakan tugas pengawasan. Adapun susunan organisasi tugas pengawasan sebagai Tim Kerja tersebut, adalah sebagai berikut:

1. Jabatan dalam pelaksanaan tugas pengawasan:
  - a) Pimpinan Tertinggi Organisasi (PTO) untuk masing-masing tingkat instansi/unit pengawasan.
  - b) Pimpinan Tertinggi Audit Intern (PTUAI).
  - c) Manajer Pengawasan (MP).
  - d) Jabatan Fungsional Auditor:
    - Pengendali Mutu Audit (PM), penanggung jawab teknis pelaksanaan audit
    - Pengendali Teknis Audit (PT), disebut juga Supervisor (Penyelia) Audit
    - Ketua Tim Audit (KT)
    - Anggota Tim Audit (AT)
2. Seorang MP membawahi beberapa PM, demikian juga PM dapat membawahi beberapa PT, dan PT dapat membawahi beberapa KT. Sedangkan KT dapat membawa satu atau beberapa AT. Berikut struktur organisasi fungsional auditor:

Gambar 7  
Susunan Tim Pengawas



(Diadopsi dari , Syamsudin dkk, BPKP, 2007)

### c. Pelaksanaan Pengawasan

Tahap berikutnya, pelaksanaan pengawasan yaitu tahap merealisasikan program kerja pengawasan tahunan (PKPT) dan melaksanakan pengawasan non PKPT (yang tidak direncanakan dalam PKPT). Pada tahap pelaksanaan, tidak menutup kemungkinan rencana pengawasan yang telah disusun perlu direvisi. Hal ini dimungkinkan, dengan mempertimbangkan: hal yang terkait dengan auditan (pihak yang diaudit), lamanya penugasan, nama auditor, anggaran, juga tujuan dan sasaran pengawasan. Hal lain yang penting diperhatikan dalam pelaksanaan audit adalah independensi para pengawas/auditor dalam melaksanakan tugasnya.

Pelaksanaan pengawasan menghasilkan Laporan Hasil Pengawasan (LHP) yang merupakan sarana penyampaian temuan audit kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Syarat-syarat LHP, sebagai berikut:

- tepat waktu,
- tepat penerima,
- tepat isi dan
- tepat saji

Sedangkan prinsip-prinsip substansi LHP yang baik antara lain:

- menginformasikan: memberi nilai tambah bagi penerima LHP,
- meyakinkan: didukung bukti lengkap dan argumen yang akurat, dan
- menghasilkan: memberi rekomendasi penyelesaian masalah temuan yang bermanfaat bagi pihak penerima LHP.

### d. Pengendalian Pengawasan

Pengendalian pengawasan mencakup:

- 1) proses pemantauan atas tindak lanjut pelaksanaan rekomendasi dalam LHP oleh pihak penerima LHP, serta
- 2) implementasi sistem kendali mutu dalam pengawasan terhadap keseluruhan tahapan manajemen pengawasan, sejak tahap perencanaan, pengorganisasian dan pelaksanaan rencana pengawasan.

Aparat pengawas harus memantau tindak lanjut hasil temuan beserta rekomendasi-nya. **Pengawasan dinilai efektif** jika:

- rekomendasi atas temuan audit telah ditindaklanjuti oleh para mitra audit;
- kecepatan dan ketepatan pelaksanaan tindak lanjut di atas.

Jika kedua hal di atas tidak dilakukan, maka pengawasan **dinilai sia-sia** (tidak efektif, tidak bermanfaat, tidak berhasil).

#### 4. Manajemen Pengawasan sebagai Bagian dari Manajemen Pemerintahan

Terminologi pengawasan sudah sangat umum dikenal dan merupakan salah satu fungsi dari manajemen. Namun terminologi manajemen pengawasan dan manajemen pemerintahan sebagai satu kesatuan makna dapat dikatakan sebagai hal yang baru. Belum ada suatu teori khusus tentang kapan awal mulanya muncul kedua konsep tersebut. Namun demikian, beberapa ahli sudah menganggap bahwa manajemen pengawasan dan manajemen pemerintahan sudah menjadi salah satu disiplin ilmu baru yang merupakan pengembangan dari dua disiplin ilmu, yaitu manajemen dan ilmu pemerintahan dan bahkan ilmu administrasi negara. Oleh karena itu, maka pembahasan dari para ahli di Indonesia, konsep manajemen pengawasan seringkali dibangun dari hasil konstruksi pemikiran sebagai

pengembangan dari ilmu manajemen yang diterapkan dalam bidang tertentu. Baik dalam konteks bidang terkait fungsi-fungsi manajemen itu sendiri, seperti: Manajemen perencanaan, manajemen pengawasan, manajemen organisasi. Sedangkan konsep manajemen pemerintahan, banyak dikaitkan dengan pemahaman yang digali dari ilmu manajemen, administrasi, dan pemerintahan.

Dalam hal pembahasan tentang manajemen pemerintahan, di Indonesia sendiri dikenal istilah Administrasi Pemerintahan, bahkan hal ini telah menjadi salah satu produk kebijakan, yakni: Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam peraturan tersebut Administrasi Pemerintahan didefinisikan sebagai tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (Pasal 1 butir 1). Untuk membahas lebih lanjut tentang bagaimana hubungannya manajemen pengawasan dengan manajemen pemerintahan, kita akan bahas berdasarkan analog makna dari teori yang dipandang relevan dengan manajemen pemerintahan terlebih dahulu, yakni administrasi pemerintahan.

Supriyanto (2015 : 1-2) mengemukakan pengertian manajemen pemerintahan sebagai suatu proses kegiatan melakukan "tatakelola" atau pengelolaan pemerintahan oleh penguasa atau penyelenggara pemerintah dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan, yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat. Apabila dikaitkan dengan fungsi negara, maka tujuan dalam hal ini dapat dimaknai sebagai tujuan pemerintah dan juga tujuan negara. Secara khusus, tujuan pemerintah pada dasarnya adalah juga untuk mencapai tujuan negara, karena secara teoritis kita mengenal bahwa pemerintahan dalam arti luas adalah penyelenggara negara. Dalam hubungan tersebut, kita dapat memaknai bahwa manajemen pemerintahan pada dasarnya adalah suatu kegiatan atau usaha untuk mencapai tujuan

negara dengan menggunakan berbagai sumber yang dikuasai oleh negara, yang dikelola oleh pemerintah. Karena itu, dalam hal ini dapat pula dinyatakan bahwa inti dari manajemen pemerintahan, terletak pada proses penggerakan untuk mencapai tujuan negara yang dilakukan oleh segenap aparat pemerintahan.

Pendapat lain dikemukakan oleh Taliziduhu Ndraha (2011), yang berpendapat bahwa manajemen pemerintahan terlihat melalui ruang lingkup materi pokok kurikulumnya: Asas dan sistem pemerintahan, Hukum tata pemerintahan, Ekologi Pemerintahan, Filsafat dan Etika Pemerintahan, dan praktik penyelenggaraan pemerintahan.

Pengertian yang dikemukakan oleh Taliziduhu Ndraha ini memang tidak secara tegas memberikan batasan tentang manajemen pemerintahan, namun dari uraiannya kita dapat memahami bahwa makna manajemen pemerintahan lebih dipengaruhi oleh pemaknaan dari konsep manajemen sebagai suatu ilmu, yang dilingkupi oleh kriteria-kriteria keilmuan sebagaimana dalam pernyataan di atas. Namun sekaligus juga dapat dimaknai dengan pemahaman manajemen sebagai sebuah seni dalam profesi yang dipayungi dan diikat oleh nilai-nilai, prinsip, dan etika. Karena itulah maka kita dapat mengambil pemahaman manajemen pemerintahan adalah merupakan praktek manajemen yang dilakukan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip-prinsip keilmuan. Selanjutnya Ndraha (2011 : 159) juga menyatakan bahwa Konsep dasar dari manajemen pemerintahan tidak lain adalah manajemen itu sendiri. Menurutnya, manajemen pada intinya adalah “bagaimana menciptakan effectiveness usaha (doing right things) secara efficient (doing things right) dan produktif, melalui fungsi dan skill tertentu, dalam rangka mencapai tujuan organisasional yang telah ditetapkan.”

Sementara itu, Istianto (2011 : 29) menyatakan bahwa manajemen pemerintahan secara organisasional untuk mengimplementasikan kebijakan publik. Dengan demikian manajemen pemerintahan lebih terfokus pada alat-alat manajerial, teknis pengetahuan dan keterampilan yang dapat digunakan untuk mengubah ide-ide dan kebijakan menjadi program tindakan. Jika menelaah pengertian yang dikemukakan Istianto ini lebih dekat kepada pemahaman yang memposisikan manajemen sebagai instrumen untuk menerapkan administrasi dalam lingkup eksekutif. Upaya penerapan kebijakan public hakikatnya adalah tugas pemerintahan dengan berbagai unsurnya. Hal ini sejalan dengan salah satu fungsi ASN dalam UU No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yaitu sebagai pelaksana kebijakan. Dalam melaksanakan kebijakan tersebutlah maka segala sumber daya dan kemampuan aparat pemerintahan menjadi penggerak sekaligus menjadi instrumen penyelenggaraan manajemen pemerintahan.

Manajemen pemerintahan sebagai pengembangan dari manajemen, dalam penerapannya juga didasarkan kepada implementasi dari fungsi yang dimilikinya. Dipengaruhi oleh pemikiran G.R. Terry tentang fungsi-fungsi manajemen, Taliziduhu Ndraha mengemukakan fungsi-fungsi manajemen pemerintahan sebagai berikut:

- 1) **Perencanaan pemerintahan;** dilakukan untuk mengklarifikasi tujuan organisasi dan menyusun langkah-langkah guna mencapai tujuan (tujuan konkret dan terukur) organisasi.
- 2) Pengorganisasian sumber-sumber pemerintahan; realisasi (implementasi) langkah-langkah tersebut memerlukan sumber daya, baik SDA, SDM, maupun SDB. Sebelum digunakan, sumber daya harus diorganisasikan agar siap pakai.
- 3) Penggunaan sumber-sumber pemerintahan; dilakukan untuk menggerakkan sumber-sumber pemerintahan agar mendapatkan hasil-hasil yang sudah ditetapkan.

- 4) Kontrol pemerintahan; dilakukan untuk menjamin kesesuaian antara target pada perencanaan dengan hasil yang diperoleh dari penggunaan sumber-sumber pemerintahan tersebut.

(Ndraha, 2011: 160)

Berdasarkan uraian di atas dapat difahami bahwa dalam manajemen pemerintahan yang dalam beberapa bahasan banyak digali dari pengembangan ilmu manajemen dan ilmu pemerintahan, maka kita dapat menarik pemahaman dalam hal pengawasan sebagai bagian dari manajemen pemerintahan. Tentu pengawasan dalam hal ini adalah pengawasan dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri. Pemikiran dasar yang logis dan rasional ketika pengawasan dilakukan dalam proses manajemen pemerintahan, maka dalam pelaksanaan dikelola sedemikian rupa yang pada akhirnya akan menimbulkan proses manajemen pengawasan dalam proses manajemen pemerintahan.

Melihat kepada fungsi manajemen pemerintahan yang dikemukakan Ndraha, tampak jelas bahwa pengawasan yang dalam hal ini disebut dengan “kontrol pemerintahan”, dinyatakan sebagai salah satu dari fungsi manajemen pemerintahan. Oleh karena itulah maka jelaslah jika memang pengawasan dalam hal ini adalah merupakan bagian dari manajemen pemerintahan, khususnya dalam aspek sebagai fungsinya.

Untuk mengimplementasikan dan mengoperasionalkan manajemen pemerintahan, terlebih dahulu dilakukan **perencanaan** untuk penyelenggaraan pemerintahan. Proses perencanaan ini, dilakukan dalam lingkup nasional maupun daerah, dan instansional. Dalam lingkup nasional, perencanaan manajemen pemerintahan dikoordinasikan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, sedangkan dalam lingkup daerah oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, dan pada

lingkup Instansional, dilakukan oleh Biro Perencanaan Kementerian dan Lembaga.

**Pengorganisasian** dalam penerapan manajemen pemerintahan didasari pada tindakan atau langkah-langkah untuk membentuk wadah organisasi pemerintahan yang menggambarkan kelembagaan suatu organisasi dengan segala perangkat struktur dan hirarkhinya, serta sumber-sumber daya yang diperlukan untuk operasionalisasinya. Operasionalisasi dari hasil proses perencanaan dan pemerintahan ini, diimplementasikan melalui proses penggunaan sumber daya pemerintahan dengan melaksanakan berbagai kegiatan dan aktivitasnya sebagai upaya untuk mencapai tujuan pemerintahan dan negara, khususnya dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pengorganisasi dan penggunaan sumber daya pemerintahan ini, dalam prakteknya dilakukan oleh seluruh Badan/Lembaga dengan berbagai bentuknya, serta Kementerian dan Badan Usaha Negara.

Untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan agar sesuai dengan rencana dan senantiasa berada dalam koridor kebijakan yang telah ditetapkan, diperlukan langkah-langkah kontrol yang bersifat **pengawasan** dan **pengendalian** dengan berbagai bentuk dan jenisnya. Dalam konteks pemerintahan negara, kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan ini dilakukan oleh Lembaga Negara yang dikenal dengan **Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)**, yang dalam konteks manajemen pemerintahan disebut dengan **pengawasan eksternal**. Sedangkan, dalam lingkup pemerintahan sebagai pelaksana kebijakan publik (eksekutif), pengawasan ini dilakukan oleh lembaga dan unit-unit pengawas internal yang disebut dengan **Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP)**, yang dalam kelembagaan khusus disebut dengan **Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP)**, sedangkan unit-unit khusus di dalam Kementerian/Lembaga, disebut dengan **Inspektorat Jenderal/Inspektorat Utama/Inspektur**. Secara skematik gambar, posisi pengawasan dalam manajemen pemerintahan dapat digambarkan sebagaimana di bawah ini.



Gambar 8 : Fungsi-fungsi Manajemen Pemerintahan

Berdasarkan uraian di atas, kita dapat menarik suatu pemahaman tentang posisi pengawasan dalam manajemen pemerintahan, yang kemudian kita konstruksikan menjadi konsep manajemen pengawasan.

Secara logik, pelaksanaan pengawasan dalam sautu proses manajemen pengawasan, tidaklah dilaksanakan secara sendirian. Artinya, proses pengawasan dilakukan dengan menggunakan sistem pengelolaan yang bersifat institusional maupun Tim Kerja. Dalam situasi seperti ini, tentu diperlukan sistem pengelolaan yang dalam hal ini menjadi manajemen pengawasan dengan menerapkan atau mengadopsi fungsi-fungsi manajemen dalam penerapannya.

Dengan demikian, dapat kita simpulkan keterkaitan antara manajemen pengawasan dengan manajemen pemerintahan, yaitu bahwa manajemen pengawasan dalam manajemen

pemerintahan, merupakan suatu proses pengelolaan atas pelaksanaan pengawasan yang dibangun secara manajerial, dimana di dalamnya terdapat proses manajemen dan fungsi-fungsi manajemen, dan dilakukan untuk menjadi instrumen kontrol bagi pelaksanaan proses manajemen pemerintahan. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa manajemen pengawasan merupakan bagian dari manajemen pemerintahan.

### C. Latihan

Untuk latihan, peserta diminta untuk mendiskusikan kasus yang terkait dengan manajemen pengawasan, khususnya yang terjadi pada lingkungan kerjanya sehari-hari, misalnya:

- Bagaimana proses manajemen pengawasan (dalam arti umum) yang diketahui atau dilaksanakan oleh peserta;
- Apa saja contoh-contoh yang pernah dilakukan dan/atau tidak pernah/belum dilakukan dalam hal penerapan manajemen pengawasan tersebut;
- Apakah mekanisme yang dilakukan selama ini sudah sesuai atau ada yang perlu diperbaiki?
- Apa saja hal-hal yang perlu diperhatikan dalam proses manajemen pengawasan?

Metode yang dilakukan dalam latihan ini dapat berupa:

- Diskusi kelompok dengan membahas kasus;
- Diskusi antar peserta berdasarkan pertanyaan-pertanyaan seperti di atas kemudian diberikan pembulatan oleh Widyaiswara;
- Simulasi atau Role Play sesuai dengan kebutuhan.

### D. Rangkuman

Konsep dasar dari manajemen pengawasan adalah merupakan bagian atau pengembangan dari konsep manajemen, yakni manajemen dalam bidang pengawasan. Jadi dalam hal ini pengertian dasar dari manajemen pengawasan adalah proses

manajemen yang dilakukan untuk melaksanakan pengawasan. Dengan kata lain, bahwa dalam penerapan pengawasan, di dalamnya dilakukan tahapan-tahapan manajemen dengan prinsip-prinsip dan azas manajemen itu sendiri. Berdasarkan hal tersebut, maka dalam modul ini, kita dapat berikan pengertian tentang konsep manajemen pengawasan sebagai proses atau tindakan pengelolaan sumber-sumber daya pengawasan dan tahapan-tahapan dalam melakukan pengawasan untuk mencapai tujuan pengawasan.

Merujuk kepada alat-alat manajemen yang telah banyak dikenal, maka unsur-unsur manajemen pengawasan mencakup:

1. Sumber daya manusia (Pimpinan, pemeriksa/auditor/pengawas);
2. Sarana dan prasarana pendukung proses pengawasan;
3. Anggaran untuk membiayai proses pengawasan;
4. Teknik dan mekanisme pengawasan;
5. Lingkup Pengawasan;
6. Tujuan Pengawasan.

Sedangkan tahapan manajemen pengawasan didasarkan kepada tahapan-tahapan dalam proses manajemen yang merujuk pada fungsi-fungsi manajemen, seperti: Perencanaan, Pengorganisasian, Pelaksanaan, dan Pengawasan. Menurut Syamsudin, dkk. (2007) Tahapan manajemen pengawasan meliputi:

1. Perencanaan Pengawasan;
2. Pengorganisasian Pengawasan;
3. Pelaksanaan Pengawasan;
4. Pengendalian Pengawasan.

Secara logik, pelaksanaan pengawasan dalam satu proses manajemen pengawasan, tidaklah dilaksanakan secara sendirian. Artinya, proses pengawasan dilakukan dengan menggunakan sistem pengelolaan yang bersifat institusional maupun Tim Kerja. Dalam situasi seperti ini, tentu diperlukan sistem pengelolaan yang dalam hal ini menjadi manajemen

pengawasan dengan menerapkan atau mengadopsi fungsi-fungsi manajemen dalam penerapannya. Dengan demikian, keterkaitan antara manajemen pengawasan dengan manajemen pemerintahan dapat dinyatakan bahwa konsepsi manajemen pengawasan dalam manajemen pemerintahan adalah merupakan suatu proses pengelolaan atas pelaksanaan pengawasan yang dibangun secara manajerial, dimana di dalamnya terdapat proses manajemen dan fungsi-fungsi manajemen, dan dilakukan untuk menjadi instrumen kontrol bagi pelaksanaan proses manajemen pemerintahan. Atau dengan kata lain dapat dikatakan bahwa manajemen pengawasan merupakan bagian dari manajemen pemerintahan.

Kemudian dalam hal pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, dapat dibagi dalam 2 (dua) bagian substansi, yaitu:

1. Pembinaan dan pengawasan umum; dan
2. Pembinaan dan Pengawasan teknis penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Adapun bentuk pembinaan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut PP 12 tahun 2017, meliputi:

1. Fasilitas
2. Konsultasi
3. Pendidikan dan Pelatihan
4. Penelitian dan Pengembangan

## **E. Umpan Balik dan Tindak Lanjut Materi**

Widyaiswara/pengajar meminta peserta memberikan:

1. pandangan tentang materi pokok, dan
2. saran tindak lanjut untuk peserta sendiri atau widyaiswara/pengajar atau untuk perbaikan lainnya yang terkait materi ini.

Umpan balik dapat dilakukan pada akhir penyampaian Materi Pokok masing-masing atau bersamaan/ disatukan dengan Materi Pokok lainnya pada saat akhir Materi Manajemen Pengawasan.

## **BAB V**

# **SISTEM PENGENDALIAN INTERNAL PEMERINTAH (SPIP)**

### **A. Indikator Keberhasilan**

Peserta mampu menjelaskan tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) sebagai bagian dari Manajemen Pengawasan, yang antara lain mencakup:

1. Kebijakan tentang SPIP;
2. Tujuan dan Unsur-unsur SPIP;
3. Prinsip Umum dan Tahapan Pelaksanaan SPIP;
4. Peran dan Fungsi SPIP.

### **B. Uraian Dan Contoh**

#### **1. Kebijakan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah**

Terbitnya Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, membawa implikasi perlunya sistem pengelolaan keuangan negara yang lebih akuntabel dan transparan. Hal ini baru dapat dicapai jika seluruh tingkat pimpinan, menyelenggarakan kegiatan pengendalian atas keseluruhan kegiatan di instansi masing-masing. Dengan demikian, maka penyelenggaraan kegiatan pada suatu Instansi Pemerintah, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, sampai dengan pertanggungjawaban, harus dilaksanakan secara tertib, terkendali, serta efisien dan efektif.

Untuk itu dibutuhkan suatu sistem yang dapat memberi keyakinan memadai bahwa penyelenggaraan kegiatan pada suatu Instansi Pemerintah dapat mencapai tujuannya secara efisien dan efektif, melaporkan pengelolaan keuangan Negara secara andal, mengamankan aset negara, dan mendorong ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Latar

belakang pemikiran inilah yang mendorong lahirnya Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) sebagaimana dijelaskan dalam penjelesan PP No. 60 tahun 2008 tentang SPIP.

Di dalam pasal 1 point 1 PP No. 60 Tahun 2008 tentang SPIP, dinyatakan bahwa Sistem Pengendalian Intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Kemudian pada point 2, dinyatakan bahwa Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, yang selanjutnya disingkat SPIP, adalah Sistem Pengendalian Intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Memperhatikan uraian di atas, kita dapat memahami bahwa SPIP sebagai suatu sistem pengendalian yang secara integral melekat pada setiap kegiatan di instansi pemerintah, telah menegaskan kepada kita bahwa pengendalian kegiatan yang secara khusus menjadi suatu bagian dari proses pengawasan, pada hakikatnya adalah merupakan instrumen dalam sistem manajemen pemerintahan di Indonesia, khususnya terkait dengan pengendalian dan pengawasan.

Kemudian, apabila kita telaah lebih lanjut, SPIP sebagai sistem, secara substansial, fungsi dan peran yang dilakukannya mengarah pada proses pengawasan dan bahkan pemeriksaan yang bersifat auditif. Dengan demikian, maka dapat kita fahami bahwa SPIP secara substansial adalah juga merupakan bagian dari manajemen pengawasan. Mengapa demikian? Tentu dapat kita ketahui dalam pembahasan tentang manajemen, dimana pengawasan merupakan salah satu unsurnya, termasuk ketika kita

berbicara dalam konteks manajemen pemerintahan, maka pengawasan dalam manajemen pemerintahan dapat dinyatakan sebagai bagian dari manajemen pemerintahan tersebut dengan fokusnya pada aspek pengawasan. Selanjutnya, ketika kita melaksanakan fungsi pengawasan dalam proses manajemen tersebut, diperlukan proses manajemen yang secara spesifik dikelola untuk melakukan pengawasan tersebut. Dan salah satu sistem pengelolaan dalam proses pengawasan tersebut, adalah SPIP. Dengan demikian, SPIP dapat dinyatakan sebagai salah satu instrumen untuk menyelenggarakan manajemen pengawasan dalam lingkup manajemen pemerintahan.

Mengacu pada PP. No. 60 Tahun 2008 tentang SPIP, bahwa tujuan pengawasan intern dengan fokus pada pengendalian intern yang mencakup pada aspek efisiensi dan efektivitas kegiatan, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan, maka dapat dikatakan bahwa fokus utama pengawasan oleh SPIP adalah untuk memenuhi prinsip yang berkaitan langsung dengan tujuan pengawasan, antara lain:

1. Keterbukaan dan transparansi (*openness and transparency*);
2. Tanggung gugat (*accountability*);
3. Efisiensi;
4. Efektivitas;
5. Profesionalisme dan kompetensi.

Sedangkan terkait dengan pengertiannya yang lebih spesifik, pengawasan Intern adalah seluruh proses *kegiatan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain* terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi, dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai, bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

## 2. Tujuan dan Unsur-unsur SPIP

Berdasarkan kepada Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 tentang SPIP, terdapat beberapa klausul yang dapat dirangkum sebagai tujuan dari SPIP itu sendiri. Adapun tujuan dimaksud dapat dilihat berdasarkan latar belakang diperlukannya SPIP dan tujuan SPIP itu sendiri, yaitu:

- a. Untuk mencapai pengelolaan keuangan negara yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel;
- b. Untuk memberikan keyakinan yang memadai bagi tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan asset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Sedangkan dalam pasal 3 PP dimaksud, dinyatakan bahwa unsur SPIP terdiri dari:

1. Lingkungan pengendalian;
2. Penilaian risiko;
3. Kegiatan pengendalian;
4. Informasi dan komunikasi; dan
5. pemantauan pengendalian intern.

Unsur-unsur sebagaimana di atas, dirumuskan berdasarkan praktek-praktek pengendalian intern yang berlaku secara global yang dalam penjelasan selanjutnya diuraikan sebagai berikut:

- a. **Lingkungan pengendalian.** Pimpinan Instansi Pemerintah dan seluruh pegawai harus menciptakan dan memelihara lingkungan dalam keseluruhan organisasi yang menimbulkan perilaku positif dan mendukung terhadap pengendalian intern dan manajemen yang sehat. Lingkungan pengendalian tersebut dapat dilakukan melalui:
  - 1) penegakan integritas dan nilai etika;
  - 2) komitmen terhadap kompetensi;
  - 3) kepemimpinan yang kondusif;

- 4) pembentukan struktur organisasi yang sesuai dengan kebutuhan;
  - 5) pendelegasian wewenang dan tanggung jawab yang tepat;
  - 6) penyusunan dan penerapan kebijakan yang sehat tentang pembinaan sumber daya manusia;
  - 7) perwujudan peran aparat pengawasan intern pemerintah yang efektif; dan
  - 8) hubungan kerja yang baik dengan Instansi Pemerintah terkait.
- b. **Penilaian risiko.** Pengendalian intern harus memberikan penilaian atas risiko yang dihadapi unit organisasi baik dari luar maupun dari dalam. Dalam rangka melaksanakan penilaian risiko, setiap pimpinan instansi pemerintah menetapkan: tujuan Instansi Pemerintah dan tujuan pada setiap tingkatan kegiatan. Penilaian risiko terdiri atas:
- 1) Identifikasi risiko; dan
  - 2) Analisis risiko.
- c. **Kegiatan pengendalian.** Kegiatan pengendalian membantu memastikan bahwa arahan pimpinan Instansi Pemerintah dilaksanakan. Kegiatan pengendalian harus efisien dan efektif dalam pencapaian tujuan organisasi. Oleh Karena itu, kegiatan pengendalian harus sesuai dengan ukuran, kompleksitas, dan sifat dari tugas dan fungsi Instansi Pemerintah yang bersangkutan sebagaimana tertuang dalam pasal 18 ayat (1). Selanjutnya dalam pasal 18 ayat (2) dinyatakan bahwa kegiatan pengendalian, sekurang-kurangnya memiliki karakteristik sebagai berikut:
- 1) kegiatan pengendalian diutamakan pada kegiatan pokok Instansi Pemerintah;
  - 2) kegiatan pengendalian harus dikaitkan dengan proses penilaian risiko;
  - 3) kegiatan pengendalian yang dipilih disesuaikan dengan sifat khusus Instansi Pemerintah;

- 4) kebijakan dan prosedur harus ditetapkan secara tertulis;
- 5) prosedur yang telah ditetapkan harus dilaksanakan sesuai yang ditetapkan secara tertulis; dan
- 6) kegiatan pengendalian dievaluasi secara teratur untuk memastikan bahwa kegiatan tersebut masih sesuai dan berfungsi seperti yang diharapkan.

Sedangkan kegiatan dari kegiatan pengendalian ini meliputi (ayat 3):

- 1) Reviu atas kinerja Instansi Pemerintah yang bersangkutan;
- 2) Pembinaan sumber daya manusia;
- 3) Pengendalian atas pengelolaan sistem informasi;
- 4) Pengendalian fisik atas aset;
- 5) Penetapan dan reviu atas indikator dan ukuran kinerja;
- 6) Pemisahan fungsi;
- 7) Otorisasi atas transaksi dan kejadian yang penting;
- 8) Pencatatan yang akurat dan tepat waktu atas transaksi dan kejadian;
- 9) Pembatasan akses atas sumber daya dan pencatatannya;
- 10) Akuntabilitas terhadap sumber daya dan pencatatannya; dan
- 11) Dokumentasi yang baik atas Sistem Pengendalian Intern serta transaksi dan kejadian penting.

d. **Informasi dan komunikasi.** Informasi harus dicatat dan dilaporkan kepada pimpinan Instansi Pemerintah dan pihak lain yang ditentukan. Informasi disajikan dalam suatu bentuk dan sarana tertentu serta tepat waktu sehingga memungkinkan pimpinan Instansi Pemerintah melaksanakan pengendalian dan tanggung jawabnya. Untuk menyelenggarakan komunikasi yang efektif, pimpinan Instansi Pemerintah sekurang-kurangnya harus:

- 1) menyediakan dan memanfaatkan berbagai bentuk dan sarana komunikasi; dan
  - 2) mengelola, mengembangkan, dan memperbarui sistem informasi secara terus menerus.
- e. **Pemantauan.** Pemantauan harus dapat menilai kualitas kinerja dari waktu ke waktu dan memastikan bahwa rekomendasi hasil audit dan reviu lainnya dapat segera ditindaklanjuti. Pemantauan Sistem Pengendalian Intern dilaksanakan melalui pemantauan berkelanjutan, evaluasi terpisah, dan tindak lanjut rekomendasi hasil audit dan reviu lainnya. Pemantauan berkelanjutan diselenggarakan melalui kegiatan pengelolaan rutin, supervisi, perbandingan, rekonsiliasi, dan tindakan lain yang terkait dalam pelaksanaan tugas. Evaluasi terpisah diselenggarakan melalui penilaian sendiri, reviu, dan pengujian efektivitas Sistem Pengendalian Intern, yang dapat dilakukan oleh aparat pengawasan intern atau pihak eksternal pemerintah.

### 3. Prinsip Umum dan Tahapan Pelaksanaan SPIP

Prinsip-prinsip umum SPIP antara lain:

- a. SPI adalah proses yang integral dan melibatkan semua tahapan manajemen dalam organisasi;
- b. SPI diharapkan memberikan keyakinan yang memadai (reasonable assurance) atas tercapainya tujuan organisasi;
- c. Memiliki Hard Control seperti: Kebijakan dan prosedur, struktur organisasi, birokrasi) dan Soft Control seperti: Kompetensi, komitmen trust, nilai-nilai luhur, dan kepemimpinan.

Dalam hal penerapan SPIP oleh semua pimpinan pada semua tingkatan unit kerja yang cenderung bersifat pengendalian atas setiap pelaksanaan tugas sehari-hari disebut dengan pengawasan melekat. Sedangkan

pengawasan intern yang dilakukan APIP adalah pengawasan yang lebih bersifat auditif dan berkala terhadap instansi atau unit-unit kerja.

Hal-hal yang menjadi fokus dalam pengawasan melekat yang dilakukan pimpinan antara lain mencakup:

- aspek efektivitas dan efisiensi kegiatan yang dilakukan instansi/unit kerjanya;
- penggunaan anggaran/keuangan negara/daerah untuk kegiatan instansi/unit kerjanya;
- penggunaan dan pengamanan asset (BMN/D) yang dikelola atau menjadi tanggung jawab instansi/unit kerjanya, dan ketaatan pelaksanaan kegiatan instansi/unit kerjanya kepada peraturan.

Semua itu dimaksudkan untuk meminimalisir resiko dan mencegah kesalahan administrative atau penyalahgunaan wewenang secara dini. Apabila pengawasan melekat ini dilakukan dengan baik oleh setiap pimpinan instansi/unit kerja, tentu akan sangat membantu peran dan tugas APIP sehingga akan mempermudah pencapaian tujuan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (*good governance*).

#### 4. Peran dan Fungsi SPIP dalam Manajemen Pemerintahan

Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 (PP 60/2008) tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), dalam rangka menjaga mutu hasil pengawasan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) antara lain harus memenuhi dua hal, yaitu adanya standar audit dan pedoman telaahan sejawat (peer review). Selanjutnya di dalam pasal 55 ayat (1), disebutkan bahwa untuk menjaga mutu hasil audit aparat pengawasan intern pemerintah, secara berkala dilakukan telaahan sejawat. Sedangkan dalam penjelasannya, dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan “telaahan sejawat” adalah kegiatan yang dilaksanakan unit pengawas yang ditunjuk guna mendapatkan keyakinan bahwa pelaksanaan

kegiatan audit telah sesuai dengan standar audit. Adapun tujuannya adalah untuk memberikan rekomendasi penyempurnaan pelaksanaan audit APIP sehingga kualitas laporan hasil audit APIP telah sesuai dengan standar audit dan pedoman kendali mutu audit APIP (Pasal 3, Permenpan RB No. 28 tahun 2012).

Sebagaimana dikemukakan dalam PP 60 tahun 2008, bahwa Sistem Pengendalian Intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan, dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi, melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, berdasarkan pernyataan tersebut dan berdasarkan uraian terdahulu, maka kita dapat menarik suatu kesimpulan yang logis terkait dengan peran dan fungsi SPIP dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. SPIP diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pelaksanaan SPIP dalam praktiknya dapat dilakukan oleh:

- a. **Pimpinan dalam organisasi pemerintah secara berjenjang.** Pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung atau pimpinan organisasi, secara teoritik disebut dengan pengawasan melekat. Pengawasan dalam hal ini, secara dilakukan pada proses manajemen yang bersifat umum dalam organisasi. Namun, dalam beberapa hal, dimngknkan pula menyentuh hal-hal yang bersifat spesifik. Cakupan dalam pengawasan melekat, memang tidak ditetapkan secara khusus, akan tetapi lebih melekat kepada tugas dan fungsi dari setiap pimpinan.
- b. **Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP).** Pengawasan yang dilakukakn oleh APIP ini, lebih spesfik dengan waktu yang ditentukan (biasanya berkala). Cakupan dalam pengawasan yang dilakukan APIP, biasanya bersifat auditif terhadap obyek-obyek pemeriksaan yang dalam cakupannya mengacu kepada UU

No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Keuangan Negara. Meskipun secara khusus hal itu ditujukan kepada tugasnya Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dalam prakteknya, kebijakan tersebut juga menjadi acuan para penyelenggara pengawasan intern. Adapun cakupan dimaksud, meliputi:

- 1) **Pemeriksaan keuangan**, adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemeriksaan keuangan ini dilakukan dalam rangka memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah.
- 2) **Pemeriksaan kinerja**, adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah.  
Tujuan pemeriksaan ini adalah untuk mengidentifikasi hal-hal yang perlu menjadi perhatian lembaga perwakilan. Adapun untuk pemerintah, pemeriksaan kinerja dimaksudkan agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara/daerah diselenggarakan secara ekonomis dan efisien, serta memenuhi sarannya secara efektif.
- 3) **Pemeriksaan dengan tujuan tertentu**, adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigative.

Sebagai salah satu pelaksana SPIP, dalam kedudukannya APIP merupakan instansi pemerintah yang dibentuk untuk melaksanakan pengawasan internal (audit intern) di lingkungan pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah. Anggota APIP terdiri dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal

kementerian, inspektorat/unit pengawasan intern pada kementerian negara, inspektorat utama/inspektorat lembaga pemerintah non kementerian, inspektorat/unit pengawasan intern pada kesekretariatan lembaga tinggi negara dan lembaga negara, inspektorat provinsi/kabupaten/kota, dan unit pengawasan intern pada badan okum pemerintah lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan

Sehubungan dengan hal-hal di atas, kita dapat menarik suatu kesimpulan terkait dengan peran dan fungsi SPIP dalam penyelenggaraan pemerintahan. Secara umum peran dan fungsi tersebut lebih bersifat pengendalian dan pengawasan atas pelaksanaan kegiatan pemerintahan agar tidak terjadi kesalahan atau meminimalisir kesalahan, mulai dari perencanaan hingga pada tataran evaluasi/pelaporannya. Sedangkan peran dan fungsinya secara khusus, SPIP adalah merupakan salah satu perangkat/instrument yang memberikan penguatan dan kejelasan tentang pentingnya system pengendalian intern dalam lingkup pemerintahan. Pengendalian intern ini dimaksudkan untuk memberikan keyakinan yang memadai kepada para pimpinan tentang proses pelaksanaan atas kegiatan-kegiatan yang berada dalam lingkup tanggung jawabnya. Dalam perannya ini, SPIP dijalankan secara khusus oleh APIP yang dalam pelaksanaannya menjadi salah satu perangkat untuk melakukan pengawasan dan pemeriksaan.

Gambar 9  
SPIP dalam Manajemen Pemerintahan



### C. Latihan

Untuk latihan dalam materi pokok ini, Fasilitator/Widyaiswara dapat meminta/melakukan:

1. Peserta pelatihan memberikan contoh penerapan SPIP yang dinilai baik/terbaik (*best practice*) atau kurang baik di instansinya/unit kerja yang menjadi tanggung jawabnya;
2. Melakukan analisa kasus atau mendiskusikan kasus yang terjadi berdasarkan pengalaman masing-masing peserta;
3. Selain itu, untuk mengukur atau menilai respon peserta terhadap proses pembelajaran tentang materi pokok ini, dapat pula dilakukan proses tanya jawab dengan memerankan peserta lain untuk bertanya dan menjawab, yang kemudian dilakukan pembulatan oleh Widyaiswara.

### D. Rangkuman

SPIP menjadi bagian integral dan menyatu dengan instansi dan kegiatan secara terus menerus dalam semua tahapan manajemen: mulai dari perencanaan hingga evaluasi. Penerapan SPIP oleh semua pimpinan dan pegawai pada semua tingkatan unit kerja adalah lebih bersifat “pengendalian” atau “pengawasan melekat” atau inheren yang dilakukan oleh pimpinan dan staf instansi atau unit kerja. Sedangkan pengawasan intern yang dilakukan APIP adalah pengawasan yang lebih bersifat berkala terhadap instansi atau unit-unit kerja, dan lebih bersifat auditif.

Dalam pelaksanaannya SPIP dapat dilakukan oleh pimpinan sebagai bentuk pengawasan melekat, dan oleh unit kerja/instansi khusus yang secara tugas dan fungsinya melakukan pengawasan. Dalam konteks ini, unit kerja/instansi dimaksud, antara lain adalah: BPKP dan Inspektorat Jendral/Inspektorat Utama/ Inspektorat.

Di dalam PP 60 tahun 2008, disebutkan bahwa unsur SPIP terdiri dari:

1. Lingkungan pengendalian;

2. Penilaian risiko;
3. Kegiatan pengendalian;
4. Informasi dan komunikasi; dan
5. pemantauan pengendalian intern.

Sedangkan yang menjadi fokus utama pengawasan oleh SPIP adalah untuk memenuhi prinsip yang berkaitan langsung dengan tujuan pengawasan, antara lain:

1. Keterbukaan dan transparansi (*openness and transparency*);
2. Tanggung gugat (*accountability*);
3. Efisiensi;
4. Efektivitas;
5. Profesionalisme dan kompetensi.

Secara umum peran dan fungsi SPIP lebih bersifat pengendalian dan pengawasan atas pelaksanaan kegiatan pemerintahan agar tidak terjadi kesalahan atau meminimalisir kesalahan, mulai dari perencanaan hingga pada tataran evaluasi/pelaporannya. Sedangkan peran dan fungsinya secara khusus, SPIP adalah merupakan salah satu perangkat/instrument yang memberikan penguatan dan kejelasan tentang pentingnya system pengendalian intern dalam lingkup pemerintahan. Dalam prakteknya, peran ini dilakukan oleh APIP sebagai unit yang melaksanakan fungsi pengawasan dalam konteks pemeriksaan (audit). Adapun cakupan dari pemeriksaan atau audit tersebut, meliputi:

1. Audit laporan keuangan;
2. Audit Kinerja;
3. Audit/Pemeriksaan dengan Alasan Tertentu (PDTT).

## **E. Umpan Balik dan Tindak Lanjut**

1. pendapat tentang materi pokok yang telah disampaikan, dan
2. saran tindak lanjut untuk peserta sendiri atau widyaiswara/pengajar.

Umpan balik dapat dilakukan pada akhir penyampaian Materi Pokok atau bersamaan/ disatukan dengan Materi Pokok lainnya pada saat akhir Materi Pelatihan Manajemen Pengawasan.

## BAB VI

# APARAT PENGAWASAN INTERN PEMERINTAH (APIP)

### A. Indikator Keberhasilan

Peserta mampu menjelaskan tentang Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) yang meliputi:

1. Kebijakan tentang APIP;
2. Cakupan Pengawasan APIP;
3. Perkembangan Paradigma Peran dan Tugas APIP.

### B. Uraian Dan Contoh

#### 1. Kebijakan APIP

Di lingkungan instansi pemerintah, istilah APIP bukanlah hal yang baru. Instilah ini sudah cukup dikenal sebagai unit yang memiliki tugas dan fungsi melakukan pemeriksaan dan pengawasan. Sebagai unit pengawas, keberadaan APIP sangatlah kental dengan keberadaan SPIP sebagai salah satu sistem yang terkait dengan pengendalian intern. Di dalam pasal 47 ayat (2) PP. 60 tahun 2008 tentang SPIP dinyatakan bahwa untuk memperkuat dan menunjang efektivitas penyelenggaraan SPIP perlu dilakukan:

- a. Pengawasan Intern atas penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah termasuk akuntabilitas keuangan Negara; dan
- b. Pembinaan terhadap SPIP.

Kemudian di dalam pasal 48 ayat (1) dinyatakan bahwa pengawasan intern dimaksud, dilakukan oleh Aparat pengawasan intern pemerintah atau APIP. Dengan demikian, apa sebenarnya yang disebut dengan APIP tersebut?

Secara definitif, istilah APIP tertuang di dalam Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : Per/05/M.Pan/03/2008 tentang Standar Audit Aparat

Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), yang menyatakan bahwa, “APIP adalah *Instansi Pemerintah* yang mempunyai tugas pokok dan fungsi melakukan pengawasan, dan terdiri atas BPKP, Inspektorat Jenderal (Itjen)/Inspektorat Utama (Ittama)/Inspektorat”. Sedangkan di dalam PP. No. 12 tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan, tidak secara tegas memberikan definisi tentang APIP, melainkan menggambarkan tentang unit/instansi yang memiliki tugas dan fungsi melakukan pengawasan. Dalam kebijakan tersebut dinyatakan bahwa, “Aparat Pengawas Internal Pemerintah yang selanjutnya disingkat APIP adalah inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, inspektorat provinsi, dan inspektorat kabupaten/ kota”.

Merujuk kepada uraian di atas, kita dapat mengambil suatu kesimpulan bahwa APIP sebagai aparat pengawasan internal pemerintah, terdiri dari 2 (dua) jenis instansi, yaitu: 1) *instansi yang memiliki kelembagaan khusus sebagai pengawas internal pemerintah*, dan 2) *unit kerja* yang menjadi bagian sebuah instansi pemerintah, Kementerian atau Lembaga, serta daerah. Dalam bentuk yang pertama, dikenal dengan institusi Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP), sedangkan yang lainnya dikenal dengan unit Inspektorat (Jenderal/Utama) yang berada di instansi pemerintah dan daerah.

Melihat kepada kedudukan dan lingkup kelembagaannya, kita dapat mengetahui bahwa konteks tugas pengawasan internal pemerintah yang dilakukan BPKP, sifa cakupannya lebih luas dibandingkan dengan unit kerja Inspektorat. Hal ini disebabkan karena pengawasan intern yang menjadi tugas dan fungsinya BPKP adalah merupakan pengawasan intern pemerintahan dalam arti luas, menyangkut seluruh instansi pemerintah, baik di pusat maupun daerah. Sedangkan konteks pengawasan intern yang dilakukan oleh unit inspektorat, sifatnya lebih sempit karena hanya berada dalam

lingkup satu instansi saja. Perbedaan cakupan ini juga terlihat dari alur tanggung jawab dari APIP tersebut. Hal tersebut sejalan dengan apa yang tertuang di dalam PP No. 60 Tahun 2008, bahwa:

- a. BPKP adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden.
- b. Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada menteri/pimpinan lembaga.
- c. Inspektorat Provinsi adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada gubernur.
- d. Inspektorat Kabupaten/Kota adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada bupati/walikota.

## 2. Cakupan Pengawasan APIP

Dalam pasal 8 ayat (2) PP. 60 tahun 2008, termaktub bahwa cara atau teknik yang digunakan untuk melakukan pengawasan tersebut, dilakukan melalui:

- a. Audit;
- b. Reviu;
- c. Evaluasi;
- d. Pemantauan; dan
- e. Kegiatan pengawasan lainnya.

Di dalam pasal-pasal berikutnya, dinyatakan tentang peran dan cakupan yang menjadi tugas dan fungsi aparat pengawas intern pemerintah, mulai dari BPKP sampai dengan inspektorat di masing-masing instansi pemerintah. BPKP selaku pengawas intern pemerintah, melakukan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara atas kegiatan tertentu yang meliputi:

- a. kegiatan yang bersifat lintas sektoral;
- b. kegiatan kebendaharaan umum negara
- c. berdasarkan penetapan oleh Menteri Keuangan

- d. selaku Bendahara Umum Negara; dan
- e. kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden.

Kemudian Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern, melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi kementerian negara/lembaga yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Sedangkan inspektorat yang memiliki lingkup tugas di daerah, seperti Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah provinsi/kabupaten/kota yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi/kabupaten/kota.

Selanjutnya terkait dengan cakupan yang bersifat audit, yakni: **audit kinerja** dan **audit dengan tujuan tertentu**. **Audit kinerja** merupakan audit atas pengelolaan keuangan negara dan pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah yang terdiri atas aspek kehematan, efisiensi, dan efektivitas. Sedangkan **audit dengan tujuan tertentu**, mencakup audit yang tidak termasuk dalam audit kinerja.

### 3. Perkembangan Paradigma Peran dan Tugas APIP

Tugas APIP adalah melakukan pengawasan intern di instansi pemerintah sesuai penugasannya. Dalam melaksanakan tugasnya, instansi/unit kerja APIP menggunakan auditor sebagai aparat pengawasan internal. Profesi auditor dapat ditemukan di semua negara. Di Indonesia, BPKP menjadi pembina jabatan fungsional Auditor di semua instansi pemerintah. Namun untuk Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), profesi pemeriksa disebut jabatan fungsional Pemeriksa.

Sejalan dengan perkembangan dan tuntutan aktivitas pemerintahan dan reformasi birokrasi, terjadi perubahan

paradigma peran dan tugas auditor. Apabila dalam masa-masa sebelumnya auditor atau pemeriksa itu cenderung bersikap seperti pengawasa atau penjaga yang represif, menekan, dan mencari kesalahan untuk kemudian diarahkan pada pemberian hukuman, maka sejak era reformasi ini, paradigma auditor dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berubah menjadi lebih persuasif, membina dan mengoreksi untuk kemudian memberikan rekomendasi-rekomendasi perbaikannya. Dalam pandangan yang termaktub dalam situs [akuntansiterapan.com](http://akuntansiterapan.com) dan [itjen.kemenkeu.go.id.](http://itjen.kemenkeu.go.id/), bahwa seiring dengan perkembangan dan perubahan tugas pemerintahan, telah terjadi perubahan paradigma auditor, dari peran dan tugas auditor sebagai penjaga/pengawas (*wachtdog*), konsultan (*consultant*) menjadi katalis (*catalist*). Karakteristik sebagai katalis ditunjukkan dengan sifatnya yang diarahkan pada upaya untuk mempercepat proses perbaikan/perubahan). Berikut perbedaan peran dan tugas auditor tersebut.

Tabel 2  
Perubahan Paradigma Peran dan Tugas APIP

Uraian	Peran dan Tugas APIP		
<b>Peran</b>	Watchdog (Penjaga; 1940an)	Consultant (Konsultan; 1970an)	Catalist (Katalis; 2000an)
<b>Tugas:</b>	Memastikan ketaatan/kepatuhan	Memberi nasehat ( <i>advice</i> )	<i>Quality assurance, Agent of change</i>
• Proses	Audit kepatuhan ( <i>compliance audit</i> )	Audit operasional	-Risk based audit untuk meminimal-kan resiko
• Fokus	Adanya variasi (penyimpangan, kesalahan, kecurangan, dsb)	Penggunaan sumber ( <i>resources</i> )	Nilai ( <i>values</i> )
• Dampak ( <i>Impact</i> )	Jangka pendek	Jangka menengah	Jangka panjang

Sumber: diadopsi dari <https://akuntansiterapan.com/2010/11/03/paradigma-baru-internal-audit/>; dan <http://www.itjen.kemenkeu.go.id/baca/78>

Penjelasan lebih lanjut dari table di atas, dapat diuraikan sebagai berikut:

Peran APIP (*Auditor Intern*) sebagai Penjaga (*watchdog*), tugasnya:

- a. Memastikan ketaatan/kepatuhan terhadap ketentuan, peraturan atau kebijakan yang telah ditetapkan.
- b. Melakukan compliance audit dan apabila terdapat penyimpangan dapat dilakukan koreksi terhadap sistem pengendalian manajemen.
- c. Menghasilkan saran/rekomendasi yang mempunyai dampak pada jangka pendek, misalnya perbaikan sistem dan prosedur, memperjelas pembagian tugas staf, pengendalian internal, dan sebagainya.

Peran APIP (*Auditor Intern*) sebagai konsultan, tugasnya:

- a. memberi nasehat (*advice*) dalam pengelolaan sumber daya (*resources*) organisasi sehingga dapat membantu tugas para pimpinan tingkat operasional.
- b. Melakukan operational audit/performance audit, untuk meyakinkan bahwa organisasi telah memanfaatkan sumber daya organisasi secara ekonomis, efisien dan efektif (3E) sehingga dapat dinilai apakah manajemen telah menjalankan aktivitas organisasi yang mengarah pada tujuannya.
- c. Menghasilkan saran/rekomendasi yang bersifat jangka menengah, misalnya penerapan manajemen kinerja instansi dan pegawai, perbaikan struktur dan tugas fungsi unit kerja tertentu.

Peran APIP (*Auditor Intern*) sebagai katalis, tugasnya:

- a. Memberikan *quality assurance*, dan membimbing manajemen dalam mengenali risiko-risiko yang mengancam pencapaian tujuan organisasi. *Quality assurance* bertujuan untuk meyakinkan bahwa proses bisnis organisasi yang dijalankan telah menghasilkan kinerja (misal: pelayanan publik) yang baik memenuhi standar capaian kinerja atau tingkat kepuasan pelayanan.

- b. Melakukan *riskbased audit* untuk mengidentifikasi atau menganalisis risiko-risiko yang dihadapi unit kerja/organisasi guna meminimalisir resiko, misalnya dengan cara melakukan pengembangan sistem pengendalian, *review* terhadap kompetensi SDM dan rencana peningkatan dan pengembangan SDM, evaluasi kinerja, penganggaran strategis, usulan perubahan strategi, dan sebagainya.
- c. Menghasilkan saran/rekomendasi yang bersifat jangka panjang, karena fokus katalis adalah nilai jangka panjang dari organisasi, terutama berkaitan dengan tujuan organisasi yang dapat memenuhi kepuasan, standar kinerja tinggi atau kriteria organisasi berkinerja tinggi (*high performance organization*).

### C. Latihan

Sesuai dengan substansi materi pokok ini, maka latihan dalam bentuk tanya jawab dalam kelas dilakukan secara interaktif. Peserta dituntut untuk menganalisa dan merespon pertanyaan dan tanggapan yang diberikan oleh peserta lainnya.

Dalam proses ini, widyaiswara juga dapat memberikan kasus yang terkait dengan APIP untuk dibahas bersama dengan perspektif kebijakan dan pengalaman yang dimiliki peserta.

Fasilitator/Widyaiswara memoderatori diskusi dan memberikan pembulatan terhadap hasil diskusi dan Tanya jawab yang dilakukan peserta.

### D. Rangkuman

- APIP adalah Instansi Pemerintah yang mempunyai tugas pokok dan fungsi melakukan pengawasan intern, dan terdiri

dari BPKP, Inspektorat Jenderal (Itjen)/Inspektorat Utama (Ittama)/Inspektorat.

- Tugas dan fungsi yang dimiliki oleh BPKP pada dasarnya tidak berbeda dengan dengan tugas pengawas intern lainnya. Namun yang membedakannya hanyalah pada lingkup kewenangannya. Lingkup kewenangan BPKP lebih luas karena bersifat lintas sektoral, sedangkan inspektorat hanya memiliki kewenangan di instansinya masing-masing.
- Sesuai perkembangan dan perubahan tugas pemerintahan, terjadi perubahan paradigma auditor, dari peran dan tugas auditor sebagai penjaga (*wachtdog*), konsultan (*consultant*) menjadi katalis (*catalist*). Katalis adalah orang atau pihak yang dapat mempercepat proses perbaikan atau perubahan.

### E. Umpan Balik dan Tindak Lanjut

Pada akhir sesi pembelajaran materi ini, Widyaiswara/pengajar meminta peserta memberikan:

1. pendapat tentang materi pokok yang telah disampaikan, dan
2. saran tindak lanjut untuk peserta sendiri atau widyaiswara/pengajar.

Umpan balik dapat dilakukan pada akhir penyampaian Materi Pokok atau bersamaan/ disatukan dengan Materi Pokok lainnya pada saat akhir Materi Pelatihan Manajemen Pengawasan.

## BAB VII

### PEMANTAUAN HASIL PENGAWASAN

#### A. Indikator Keberhasilan

Setelah mengikuti pembelajaran ini, peserta mampu menjelaskan tentang tindak lanjut dan pemantauan hasil pengawasan yang mencakup:

1. Laporan Hasil Pengawasan;
2. Proses Tindak Lanjut Hasil Pengawasan;
3. Mekanisme Pemantauan Hasil Pengawasan.

#### B. Uraian dan Contoh

Sebagaimana kita ketahui dalam pembahasan sebelumnya tentang SPIP dan APIP, bahwa SPIP dibangun untuk memberikan keyakinan yang memadai bagi tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan Negara, keandalan laporan keuangan, pengamanan aset Negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sedangkan APIP adalah merupakan unit atau instansi yang melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan, yang dalam hal ini juga adalah merupakan pihak yang menjalankan SPIP, khususnya dalam hal pengawasan intern pemerintah.

Mengingat tujuan dari SPIP dan juga tugas pengawasan yang dilakukan oleh APIP adalah untuk menjaga atas terjadinya kesalahan dalam proses pelaksanaan kegiatan, namun kesalahan-kesalahan dalam melaksanakan tugas tersebut masih sering terjadi, baik sengaja maupun tidak disengaja. Siagian (2005:150) menyatakan kemafhumannya atas kesalahan yang dilakukan para aparat pemerintah sebagai kekhilafan dari seorang manusia, namun demikian ia pun tidak membenarkan atas terjadinya kesalahan-kesalahan, yang pada akhirnya seringkali menjadi temuan pihak pemeriksa, seperti APIP.

Sehubungan dengan hal tersebut, dalam sistem pemeriksaan baik yang dilakukan oleh pihak eksternal maupun internal, salah satu tugas pengawas atau pemeriksa adalah memberikan laporan hasil pemeriksaannya kepada pihak-pihak terkait. Untuk itulah maka dalam bahasan kali ini, kita juga akan membahas tentang laporan hasil pemeriksaan dan pemantauannya.

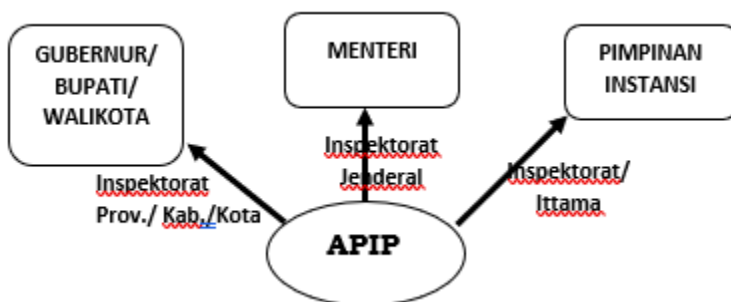
## 1. Laporan Hasil Pengawasan

Di dalam pasal 54 ayat (1) PP. No. 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) dinyatakan bahwa “Setelah melaksanakan tugas pengawasan, aparat pengawasan intern pemerintah wajib membuat laporan hasil pengawasan dan menyampaikannya kepada pimpinan Instansi Pemerintah yang diawasi”.

Klausul di dalam ayat tersebut, memberikan pemahaman kepada kita tentang dua hal, yaitu: Adanya kewajiban dari pengawas untuk memberikan laporan; dan adanya pihak yang dilapori, dalam hal ini adalah pimpinan dari instansi yang diperiksa. Hal ini terkait dengan konteks pengawasan APIP di instansinya sendiri.

Gambar 10.

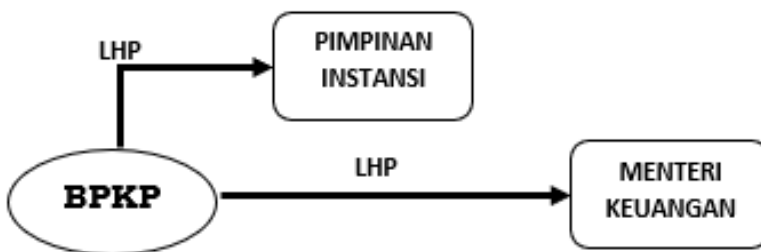
Alur Laporan Hasil Pengawasan APIP



Sementara itu, apabila pengawasan APIP yang dilakukan oleh BPKP selaku APIP yang bersifat lintas sektoral pemerintahan, dengan substansi yang menyangkut kegiatan

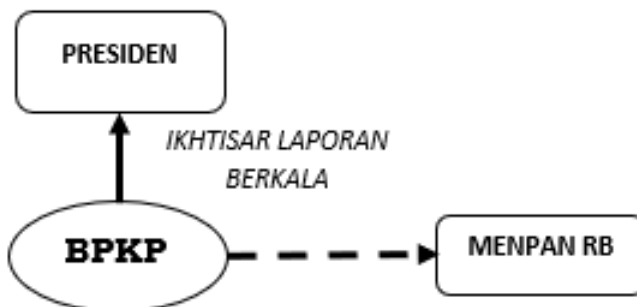
**kebendaharaan umum Negara**, maka laporan tersebut disampaikan kepada **Menteri Keuangan** selaku Bendahara Umum Negara dan kepada **pimpinan Instansi Pemerintah** yang diawasi, sebagaimana dinyatakan dalam pasal 54 ayat (2).

Gambar 11.  
Alur Laporan Pengawasan BPKP  
dalam Kegiatan Kebendaharaan Umum Negara



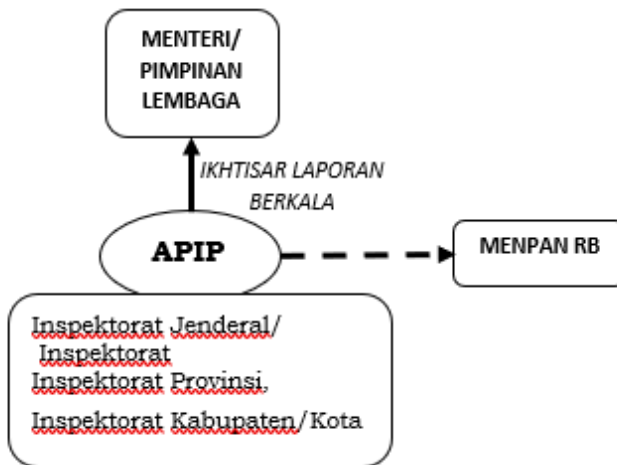
Dalam pelaksanaan tugas pengawasannya sebagaimana hal di atas, secara berkala BPKP menyusun dan menyampaikan **ikhtisar laporan** hasil pengawasan kepada **Presiden** dengan **tembusan** kepada **Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara**.

Gambar 12.  
Alur Penyampaian Ikhtisar Laporan Berkala oleh BPKP



Sedangkan bagi APIP dari unit kerja di lingkungan Kementerian/Lembaga, seperti Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern, Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota menyusun dan menyampaikan **ikhtisar laporan hasil pengawasan** kepada **menteri/pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/walikota** sesuai dengan kewenangan dan tanggung jawabnya dengan tembusan kepada Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara.

Gambar 13.  
Alur Penyampaian Ikhtisar Laporan Berkala oleh APIP



Merujuk kepada uraian di atas, maka dapat kita simpulkan mengenai sistem pelaporan hasil pengawasan yang dilakukan oleh APIP, secara khusus terbagi menjadi dua jenis, yaitu laporan yang dibuat oleh BPKP, dan laporan yang dibuat oleh APIP sebagai unit kerja dalam instansi pemerintah, baik pusat maupun daerah. Sedangkan jenis laporannya, terbagi menjadi Laporan Hasil Pengawasan, dan Ikhtisar Laporan Hasil Pengawasan.

## 2. Pemantauan Tindak Lanjut Hasil Pengawasan

Rekomendasi adalah saran yang diberikan oleh pemeriksa berdasarkan hasil pemeriksaan kepada orang dan/atau badan/instansi yang berwenang untuk melakukan tindakan dan/atau perbaikan. Undang-undang Nomor 15 tahun 2004 menyatakan bahwa pejabat wajib menindaklanjuti rekomendasi dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) dan memberikan jawaban atau penjelasan kepada BPK tentang tindak lanjut atas rekomendasi tersebut. Jawaban atau penjelasan tersebut, disampaikan kepada BPK selambat-lambatnya 60 hari sejak diterimanya LHP. BPK melakukan pemantauan tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan tersebut dan menyampaikan hasilnya kepada lembaga perwakilan dalam hasil pemeriksaan semester.

Proses tindak lanjut hasil pengawasan adalah merupakan tindakan yang dilakukan oleh pihak-pihak yang sudah menerima rekomendasi hasil pemeriksaan dari APIP melalui pimpinan instansinya. Permasalahan pengawasan biasanya identik dengan temuan pengawasan. Jenis temuan pengawasan tidak terlepas dari aspek-aspek yang menjadi fokus dalam pengawasan. Terdapat temuan yang mungkin bersifat administratif, namun terdapat juga temuan yang berpotensi merugikan negara dalam jumlah yang kecil ataupun besar.

Beberapa contoh temuan pengawasan/audit, antara lain:

- a. Apakah kegiatan sudah dilaksanakan secara efektif dan efisien? Misalnya: perjalanan dinas, konsyiring/rapat luar kantor, kehadiran dan pemberian tunjangan kinerja, pemberian tunjangan kinerja bulanan dibandingkan kehadiran pegawai, dan sebagainya.
- b. Apakah pelaksanaan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsi instansi/unit kerja yang diaudit? Misalnya:
  - Pengadanaan kendaraann dinas oleh unit kerja yang tidak diberi kewenangan,

- pengadaan gedung oleh unit kerja yang tidak relevan,
  - pelaksanaan pelatihan pegawai tanpa sepengetahuan Biro Kepegawaian/Sumber Daya Manusia.
- c. Apakah penggunaan anggaran sesuai dengan mata anggaran? Misalnya:
- Belanja yang tidak dicatat dalam pengelolaan/daftar aset.
  - Pemberian honorarium dari mata anggaran perjalanan dinas.
- d. Apakah pengelolaan asset (BUMN/D) sudah sesuai prosedur? Misalnya:
- pencatatan/kelengkapan dokumen penyerahan asset?
  - data asset berbeda dengan fakta di lapangan.
- e. Apakah instansi/unit kerja sudah taat/patuh pada peraturan? Misalnya:
- Perjalanan dinas, uang makan, jamuan, honor dibayar melebihi standar biaya.
  - pengadaan belanja modal tidak sesuai dengan spesifikasi pada saat lelang.

Dalam laporan hasil pengawasan, disamping memunculkan catatan-catatan hasil temuan seperti contoh di atas, di dalamnya juga terdapat catatan-catatan rekomendasi untuk perbaikan atas masalah yang ditemukan. Rekomendasi yang diberikan, disampaikan sesuai dengan hasil temuan-temuan selama proses pengawasan/pemeriksaan. Tindak lanjut yang harus dilakukan oleh pihak terkaitpun tentunya harus sesuai dengan rekomendasi yang diberikan dan disampaikan haislnya kepada pimpinan dan APIP. Contoh kegiatan tindak lanjut, antara lain bias berupa:

- a. Sosialisasi tentang kebijakan, apabila ditemukan indikasi kurang dipahaminya kebijakan terkait dengan pengelolaan kegiatan;
- b. Seleksi pengelola keuangan dilakukan sejak dini dengan persyaratan sesuai peraturan;
- c. Saran perbaikan/penataan administrasi atau dokumen;

- d. Tindak lanjut tuntutan setor/pengembalian uang kepada negara atau ganti rugi akibat dari kelebihan bayar atau salah bayar;
- e. Mempertimbangkan pemberian sanksi apabila ada indikasi kesengajaan.

### 3. Mekanisme Pemantauan Hasil Pengawasan

Mekanisme pemantauan hasil pengawasan dilakukan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan sebagai bagian dari proses pengawasan itu sendiri. Pemantauan dapat dilakukan apabila proses pemeriksaan atau pengawasan telah selesai dilakukan dan laporan hasil pengawasan telah disampaikan kepada pimpinan instansi oleh APIP.

Pemantauan atas hasil pengawasan tersebut, dilakukan secara berkala yang dipantau dalam waktu triwulanan, semesteran, sampai dengan pemantauan tahunannya. Setiap proses pemantauan atas tindak lanjut hasil pengawasan tersebut, disampaikan oleh unit kerja terkait kepada APIP instansinya, untuk kemudian disampaikan kepada BPK untuk tindak lanjut hasil pengawasan yang dilakukan oleh BPK untuk diberikan penilaian atau kesesuaiannya.

Untuk laporan atas hasil pemantauan oleh BPK, biasanya disampaikan kepada instansi terkait pada setiap semesternya. Hasil tindak lanjut yang sudah dianggap sesuai, maka temuan tersebut dianggap selesai. Namun apabila dinilai masih belum sesuai, maka instansi terkait masih harus terus mengupayakan untuk penyesuaiannya, sampai dianggap sesuai oleh BPK atau APIP.

Agar pemantauan atas hasil pemeriksaan ini dapat dilaksanakan secara efektif, APIP di instansi terkait, dituntut untuk terus melakukan pemantauan dengan melakukan pembinaan, pembimbingan, atau pendampingan untuk penyelesaiannya sebelum disampaikan kepada BPK. Oleh karena itulah, maka peran APIP sangat penting untuk

membantu kelancaran penyelesaian tindak lanjut dengan pemantauan yang efektif

### C. Latihan

Dalam latihan ini, peserta diminta untuk mendiskusikan tentang proses pemantauan hasil pengawasan sesuai dengan yang diketahuinya atau dialaminya dalam lingkungan pekerjaannya masing-masing.

Peserta diminta untuk mengidentifikasi hambatan-hambatan yang menyebabkan kurang efektifnya pemantauan, atau sebaliknya, menyampaikan informasi positif tentang efektifnya pemantauan dan manfaat yang dirasakannya.

### D. Rangkuman

Pemantauan atas hasil pengawasan pada dasarnya merupakan bagian dari rangkaian kegiatan pengawasan itu sendiri. Pemantauan dapat dilakukan apabila pengawasan telah selsai dilakukan, dan laporan hasil pengawasan telah disampaikan dengan seluruh catatan rekomendasinya, sebagai bahan untuk ditindaklanjuti dalam rangka perbaikan atas temuan-temuan tersebut.

Langkah tindak lanjut atas hasil pengawasan oleh unit terkait, disampaikan kepada APIP untuk kemudian disampaikan kepada BPK untuk dilakukan penilaian, sebagai salah satu bentuk pemantauan atas hasil pengawasannya. Laporan tindak lanjut yang sudah sesuai, maka akan dinyatakan selsai, sedangkan yang belum dianggap sesuai, akan terus diminta untuk menyelesaikannya sampai dianggap selesai.

Agar pemantauan atas hasil pemeriksaan ini dapat dilaksanakan secara efektif, APIP di instansi terkait, dituntut untuk terus melakukan pemantauan dengan melakukan pembinaan,

pembimbingan, atau pendampingan untuk penyelesaiannya sebelum disampaikan kepada BPK. Oleh karena itulah, maka peran APIP sangat penting untuk membantu kelancaran penyelesaian tindak lanjut dengan pemantauan yang efektif.

### **E. Umpan Balik dan Tindak Lanjut**

Widyaiswara/pengajar meminta peserta memberikan:

1. pendapat tentang materi pokok yang telah disampaikan, dan
2. saran tindak lanjut untuk peserta sendiri atau widyaiswara/pengajar.

Umpan balik dapat dilakukan pada akhir penyampaian Materi Pokok atau bersamaan/ disatukan dengan Materi Pokok lainnya pada saat akhir Materi Pelatihan Manajemen Pengawasan.

## **BAB VIII**

# **PEMBINAAN DAN PENGAWASAN PEMERINTAHAN DAERAH**

### **A. Indikator Keberhasilan**

Setelah mengikuti proses pembelajaran ini, peserta mampu untuk menjelaskan tentang pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik pusat maupun daerah, dengan cakupan materi:

1. Kebijakan Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah
2. Bentuk Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah
3. Mekanisme Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah

### **B. Uraian Dan Contoh**

#### **1. Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah**

Pembinaan dan pengawasan pemerintahan daerah, secara formal ditetapkan dalam kebijakan pemerintahan, yakni Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 2017.

Terbitnya kebijakan ini dilatarbelakangi oleh perlunya pengaturan lebih lanjut tentang tata cara penjatuhan sanksi administratif dan program pembinaan khusus bidang pemerintahan sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kebijakan ini memang khusus diarahkan untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah, namun dalam beberapa substansinya akan terkait dengan tugas dan fungsi dari pemerintahan pusat melalui Kementerian atau Lembaga Teknis. Oleh karena itulah, maka submateri pokok ini penting untuk dibahas dalam hubungannya dengan bahasan materi pokok Manajemen Pengawasan.

Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Di dalam penjelasan PP 12 tahun 2017 dinyatakan bahwa “pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terdiri atas pembinaan dan pengawasan umum serta pembinaan dan pengawasan teknis penyelenggaraan Pemerintahan Daerah karena esensi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan pencermatan pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah. Pembinaan dan pengawasan umum dilakukan oleh Menteri guna mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah agar dapat berjalan efisien dan efektif sedangkan pembinaan dan pengawasan teknis oleh Kementerian/ Lembaga pemerintah nonkementerian dilakukan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren daerah agar sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat”.

Penjelasan di atas, menjelaskan kepada kita bahwa pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah terbagi dalam 2 (dua) bagian substansi, yaitu:

- a. Pembinaan dan pengawasan umum; dan
- b. Pembinaan dan Pengawasan teknis penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam rangkaian penjelasan selanjutnya, dijelaskan pula bahwa agar pembinaan dan pengawasan ini dapat berjalan

dengan baik, perlu dilakukan koordinasi antara pihak-pihak terkait. Pembinaan dan pengawasan ini sifatnya berjenjang, dimana Menteri Dalam Negeri melakukan pembinaan dan pengawasan kepada pemerintahan Provinsi, sedangkan pemerintahan Provinsi, yang dalam hal ini dilakukan oleh Gubernur selaku wakil dari pemerintah pusat, melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Sementara itu, pembinaan dan pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, dilakukan dalam upaya melaksanakan urusan pemerintahan konkuren. Namun secara nasional, pengkoordinasian pelaksanaan pembinaan dan pengawasan pemerintahan daerah ini, dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri.

Adapun cakupan pembinaan dan pengawasan umum, sebagaimana tertuang dalam pasal 3 ayat (2), meliputi:

- a. Pembagian urusan pemerintahan;
- b. Kelembagaan daerah;
- c. Kepegawaian pada perangkat daerah;
- d. Keuangan daerah;
- e. Pembangunan daerah;
- f. Pelayanan publik di daerah;
- g. Kerja sama daerah;
- h. Kebijakan daerah;
- i. Kepala daerah dan DPRD; dan
- j. Bentuk pembinaan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan pembinaan dan pengawasan teknis dilakukan terhadap penyelenggaraan urusan teknis yang diserahkan kepada pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Apabila dalam pelaksanaan pembinaan dan pengawasan tersebut, Gubernur tidak mampu atau tidak melaksanakan pembinaan dan pengawasan dimaksud, maka Kementerian Teknis dan Lembaga Non Kementerian, dapat

melakukan pembinaan langsung dengan berkoordinasi dengan Gubernur dalam batas kewenangannya sebagaimana dinyatakan dalam pasal 3 ayat (5).

## 2. Bentuk Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah

Bentuk pembinaan dan pengawasan teknis yang dilakukan oleh Kementerian/Lembaga teknis, antara lain meliputi:

- a. **Fasilitasi** yang dilakukan secara efisien dan efektif untuk meningkatkan kapasitas daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Fasilitasi dimaksud, dapat dilakukan pada tahapan perencanaan, penganggaran, pengorganisasian, pelaksanaan, pelaporan, evaluasi, dan pertanggungjawaban penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Fasilitasi tersebut, dapat dilakukan dalam bentuk:
  - 1) pemberdayaan Pemerintahan Daerah;
  - 2) penguatan kapasitas Pemerintahan Daerah; dan
  - 3) bimbingan teknis kepada Pemerintahan Daerah;
  - 4) penyediaan sarana dan prasarana pemerintahan dan/atau pendampingan.
  
- b. **Konsultasi** yang dilakukan untuk mendapatkan petunjuk, pertimbangan, dan/atau pendapat terhadap permasalahan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang sifatnya mendesak dan/atau menyangkut kepentingan masyarakat luas yang belum diatur secara tegas dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Konsultasi dapat dilakukan dalam 2 (du) cara, yaitu:
  - 1) Secara langsung yang hasilnya dituangkan dalam bentuk berita acara hasil konsultasi;
  - 2) Secara tidak langsung yang hasilnya dituangkan dalam bentuk jawaban tertulis.

Pada dasarnya mekanisme konsultasi ini, sifatnya berjenjang, yakni bahwa Kementerian/Lembaga Teknis

memberikan konsultasi kepada pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah provinsi memberikan konsultasi kepada pemerintah kabupaten/kota, sebagaimana tertuang dalam pasal 5 ayat (5) dan (6).

Selanjutnya, dalam pasal (7) dinyatakan bahwa hasil konsultasi harus ditindaklanjuti oleh Pemerintah Daerah melalui penyempurnaan dan/ atau penyesuaian kebijakan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. **Pendidikan dan Pelatihan**, diselenggarakan dalam rangka pengembangan kompetensi penyelenggara Pemerintahan Daerah. Pendidikan dan pelatihan tersebut, meliputi:

- 1) pendidikan dan pelatihan teknis dan fungsional substantif pemerintahan dalam negeri;
- 2) pendidikan dan pelatihan kepemimpinan pemerintahan dalam negeri;
- 3) pendidikan dan pelatihan kepengabdian;
- 4) pendidikan dan pelatihan teknis dan fungsional substantif kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian; dan/atau
- 5) pendidikan dan pelatihan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

d. **Penelitian dan Pengembangan** dilakukan dalam rangka meningkatkan kualitas kebijakan dan program penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Penelitian dan pengembangan dapat dilakukan melalui kerja sama antarkementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian, antar-Pemerintah Daerah, dan/atau dengan perguruan tinggi serta lembaga penelitian dan pengembangan lainnya. Hasil penelitian dan pengembangan dijadikan dasar perumusan kebijakan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Khusus terkait dengan pengawasan teknis, dilakukan terhadap teknis pelaksanaan substansi urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah provinsi dan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah Kabupaten/ Kota.

Adapun cakupan pengawasan teknis dimaksud, meliputi:

- a. capaian standar pelayanan minimal atas pelayanan dasar;
- b. ketaatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk ketaatan pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria, yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren;
- c. dampak pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah; dan
- d. akuntabilitas pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja negara dalam pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren di daerah.

### 3. Mekanisme Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah

Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2017, dinyatakan bahwa “Pembinaan dan Pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri”, yang dalam hal ini adalah Menteri Dalam Negeri. Pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut, dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pembinaan umum, dan oleh menteri teknis/kepala lembaga pemerintah nonkementerian, untuk pembinaan teknis.

Dalam hal mekanisme pembinaan umum yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri, dilakukan terhadap Gubernur dalam hal urusan yang diserahkan kepada Provinsi, dan oleh Gubernur selaku wakil pemerintah pusat terhadap Kabupaten/Kota dalam hal urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota.

Kemudian apabila Gubernur tidak mampu atau tidak melakukan pembinaan umum dan pembinaan teknis, menteri

dalam negeri atau menteri/lembaga teknis, melakukan pembinaan kepada pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya masing-masing, dengan berkoordinasi kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Sementara itu, apabila menteri Dalam Negeri melaksanakan pembinaan umum yang memiliki keterkaitan dengan kewenangan pembinaan teknis, maka Menteri Dalam Negeri melakukan koordinasi dengan Menteri Teknis/Lembaga Teknis terkait. Koordinasi dimaksud, dilakukan dalam aspek perencanaan, penganggaran, pengorganisasian, pelaksanaan, pelaporan, dan evaluasi

### C. Latihan

Latihan untuk materi pokok ini dirancang dalam bentuk diskusi dan tanya jawab yang digali dari pengalaman para peserta, baik yang berasal dari pemerintahan pusat maupun dari Pemerintahan Daerah.

### D. Rangkuman

Pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terdiri atas pembinaan dan pengawasan umum serta pembinaan dan pengawasan teknis penyelenggaraan Pemerintahan Daerah karena esensi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan pencerminan pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah. Pembinaan dan pengawasan umum dilakukan oleh Menteri guna mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah agar dapat berjalan efisien dan efektif sedangkan pembinaan dan pengawasan teknis oleh kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dilakukan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren daerah agar sesuai dengan norma,

standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Pembinaan umum dan pembinaan teknis terhadap pemerintahan daerah dilakukan dalam bentuk fasilitasi, konsultasi, pendidikan dan pelatihan serta penelitian dan pengembangan.

Pembinaan dan Pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri”, yang dalam hal ini adalah Menteri Dalam Negeri. Pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut, dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pembinaan umum, dan oleh menteri teknis/kepala lembaga pemerintah nonkementerian, untuk pembinaan teknis.

## E. Umpan Balik dan Tindak Lanjut

Widyaiswara/pengajar meminta peserta memberikan:

1. pandangan tentang materi pokok, dan
2. saran tindak lanjut untuk peserta sendiri atau widyaiswara/pengajar atau untuk perbaikan lainnya yang terkait materi ini.

Umpan balik dapat dilakukan pada akhir penyampaian Materi Pokok masing-masing atau bersamaan/ disatukan dengan Materi Pokok lainnya pada saat akhir Materi Manajemen Pengawasan.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku-buku:**

- Al-Amin, Muhfam. 2006. *Manajemen Pengawasan: Refleksi dan Kesaksian Seorang Auditor*. Jakarta. Kalam Indonesia.
- Bacal, Robert. 2010. *How to Manage Performance*. London. Mc Graw Hill.
- Griffin, Ricky W. 2006. *Business*, 8th Edition. NJ: Prentice Hall
- Herujito, Yayat M., 2001. *Dasar-dasar Manajemen*. PT. Grasindo: Jakarta.
- Hasibuan, Malayu S.P. 1987. *Manajemen: Dasar, pengertian, dan Masalah*. Jakarta: CV. Haji Masagung.
- Istianto, Bambang, 2011. *Manajemen Pemerintahan (Dalam Perspektif Pelayanan Publik)*. Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Kartasasmita, Ginanjar. 1997. *Administrasi Pembangunan: Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*. Jakarta. LP3ES
- Komarudim.1986. *Manajemen Pengawasan Kualitas Terpadu*. Jakarta. CV Rajawali.
- Muhairni, Suriansyah. 2014. *Manajemen Pengawasan Pemerintahan Daerah*. Jakarta. Pustaka Pelajar.
- Nawawi, H. Zaidan. 2013. Manajemen Pemerintahan. Rajawali Pers.**
- Ndraha, Taliziduhu. 2011. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru) 1*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Sarinah. 2017. *Pengantar Manajemen*. Penerbit Deepublish. Yogyakarta.
- Siagian, Sondang P. 2007. *Fungsi-fungsi Manajerial, Edisi Revisi*. PT. Bumi Aksara: Jakarta
- Silalahi, Ulbert. 2005. *Studi Tentang Ilmu Administrasi: Konsep, Teori dan Dimensi. Cetakan Keenam*. Sinar Baru Algensindo: Bandung.
- Simbolon, Maringan Masry. 2004. *Dasar-dasar Administrasi dan Manajemen*. Penerbit Ghalia Indonesia: Jakarta.
- Sjamsudin,dkk. 2007. *Manajemen Pengawasan: Modul Diklat Penjenjangan Auditor Pengendali Teknis*. Jakarta. BPKP.

Suharyadi, Herry. Mohamad Aji Insani. *Manajemen Pemerintahan Dalam Program Unit Reaksi Cepat Tambal Jalan di Kota Bandung Tahun 2015*. Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol.2 No.2, Oktober 2016

Sujamto. 1986. *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*. Jakarta.

Sule, Ernie Tisnawati dan Saefullah, Kurniawan. 2005. *Pengantar Manajemen*. Jakarta. Kencana.

**Websites:**

<https://www.maxmanroe.com/vid/manajemen/pengertian-manajemen.html>

<https://www.jurnal.id/id/2017-pengertian-fungsi-dan-unsur-unsur-manajemen/>

<https://repository.widyatama.ac.id/xmlui/bitstream/handle/123456789/7488/Bab%202.pdf?sequence=10>

**Peraturan:**

- UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
- UU No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
- UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara
- UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
- Peraturan Pemerintah No. 11 Taghun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil
- Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008. Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.
- Peraturan Pemerintahno. 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
- Perka BPKP No. PER-1326/K/LB/ 2009 tentang Pedoman Teknis Umum Penyelenggaraan SPIP