

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PENGAWASAN MELEKAT TERHADAP DISIPLIN KERJA PEGAWAI NEGERI SIPIL

A. Tinjauan Umum Tentang Pengawasan

a. Pengertian Pengawasan

Batasan pengertian pengawasan telah banyak dirumuskan oleh para ahli dalam berbagai literatur salah satu batasan diantaranya adalah sebagaimana dikemukakan Ir. Sujamto yang menyatakan bahwa:

“pengawasan” adalah suatu usaha untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas, apakah sesuai dengan yang semestinya/tidak.⁶

Pendapat lain menurut Viktor M Situorang dan Yusuf Juhir :

“pengawasan” adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai. Dalam definisi tersebut terdiri dari dua bagian yaitu: pertama: menggambarkan wujud dari pengawasan, kedua: menggambarkan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai oleh pengawasan tersebut.⁷

Kemudian pendapat lain tentang pengawasan dikemukakan juga oleh Sondang P. Siagan, beliau menyebutkan bahwa:

⁶ Sujamto, 1986, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Hal: 19

⁷ Viktor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, 1994, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta, Hal:21

“pengawasan” adalah proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua apa yang telah direncana sesuai dengan apa yang telah ditentukan sebelumnya.⁸

Pendapat terakhir yaitu menurut Soekarno K yang dikutip oleh Ir. Sojamto:

“pengawasan” adalah suatu proses apa yang telah dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sesuai dengan rencana.⁹

Dari beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa pengawasan pada dasarnya merupakan suatu tindakan/kegiatan dan perbuatan untuk menilai suatu pelaksanaan suatu pekerjaan/kegiatan apakah sesuai dengan apa yang telah direncanakan. Sebab perencanaan yang baik tanpa disertai dengan tindakan pengawasan maka perencanaan tersebut tidak tanpa akan menghasilkan pekerjaan yang sesuai dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya. Pengawasan pada hakikatnya merupakan usaha memberikan petunjuk pada para pelaksana agar mereka selalu bertindak sesuai dengan rencana.

Dalam pelaksanaan suatu sistem manajemen dapat digambarkan bahwa suatu gagasan/ide yang kemudian dituangkan dalam suatu rumusan rencana akan berlanjut dengan suatu proses tindakan pelaksanaan yang diikuti dengan tindakan pengawasan, agar perencanaan yang dimaksud dilaksanakan sebagaimana mestinya. Melalui tindakan ini

akan diperoleh suatu indikasi balik dalam bentuk laporan dari yang telah melakukan pengawasan kepada pokok pimpinan/yang berwenang, jika terjadi kekeliruan maka dilakukan tindakan korektif/perbaikan agar pekerjaan berikutnya dapat dilakukan sesuai rencana.

Agar pengawasan dapat berjalan sesuai rencana maka harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Pengawasan harus mencerminkan sifat kegiatan. Untuk jenis kegiatan yang berbeda maka pengawasan dan pedoman pengawasannyapun berbeda.
2. Pengawasan harus melaporkan penyimpangan-penyimpangan secara cepat. Penyimpangan-penyimpangan harus segera diketahui agar bisa diambil tindakan koreksi.
3. Pengawasan harus bisa melihat jauh kedepan. Untuk membuat perkiraan situasi yang akan datang sebab hal ini dapat memperkecil dari kemungkinan terjadinya penyimpangan.
4. Pengawasan harus menunjukkan perkecualian pada hal-hal penting, karena tidak semua kejadian dapat ditangani dengan cara yang sama maka harus mengeluarkan waktu dan usaha tambahan untuk menangani hal-hal perkecualikan.
5. Pengawasan harus objektif agar pengawasan dapat lebih objektif maka tidak didominasi oleh kekuatan pribadi seseorang tetapi perlu adanya pernyataan yang jelas dalam pelaksanaan pekerjaan.

6. Pengawasan harus fleksibel, dapat dimasukkan rencana-rencana alternatif untuk situasi yang memungkinkan.
7. Pengawasan harus mencerminkan pola organisasi, untuk menyelesaikan masalah dan mencapai tujuan.
8. Pengawasan harus ekonomis, sebaiknya pengawasan bukan menjadi tujuan melainkan alat untuk mencapai tujuan. Dengan demikian biaya pengawasan diusahakan untuk dapat ditekan sekecil mungkin.
9. Pengawasan harus dipahami, jika sistem pengawasan tidak dapat dipahami maka hanya akan memperbanyak kekurangan yang ada.
10. Pengawasan harus menunjukkan tindakan koreksi, suatu sistem yang pengawasan yang memadai harus dapat bekerja lebih banyak, yaitu dapat menyangkut kegagalan yang terjadi, siapa yang bertanggungjawab atas kegagalan tersebut. Dan alternatif apa yang cocok untuk mengatasinya.¹⁰

Dengan berpedoman pada karakteristik pengawasan diatas, maka diharapkan setiap kegiatan pengawasan dapat dilaksanakan dengan baik dan sesuai dengan rencana.

Adapun pengawasan tersebut dilakukan oleh pimpinan baik secara langsung atau tidak langsung.

Pengawasan langsung tersebut dilakukan oleh aparat pemimpin yang memeriksa secara langsung pada pelaksanaan pekerjaan dengan

menggunakan sistem inspeksi. Metode ini dapat digunakan dalam perbaikan dan penyempurnaan pekerjaan. Menurut Ir. Soejamto:

“pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan oleh pejabat pimpinan secara langsung terhadap bawahannya.”¹¹

Sedangkan dalam Insruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1989 tentang pedoman pelaksanaan pengawasan langsung, yang dimaksud dengan pengawasan yang langsung adalah

“serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendali terus-menerus yang oleh atasan langsung terhadap bawahan secara preventif agar pelaksanaan tugas bawahan berjalan efektif dan efisien dengan rencana kegiatan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”¹²

Pengawasan langsung dapat dilakukan dengan 3 cara, yaitu:

- a. Inspeksi lapangan yaitu pengawasan yang dilakukan secara langsung untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya dan melihat hasil laporan pekerjaan.
- b. Observasi di tempat yaitu pengawasan yang dilakukan untuk menyelidiki secara lebih mendalam setiap bentuk penyimpangan.
- c. Laporan di tempat merupakan salah satu bentuk pengawasan untuk mengadakan tindakan perbaikan, serta dilakukan untuk mengetahui kebenaran dari petugas lapangan.

¹¹ Soejamto, 1989, *Aspek Pengawasan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hal: 37-39

¹² *Inspeksi dan Observasi di Tempat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal: 10-11

Sedangkan pengawasan tidak langsung dikemukakan oleh Manullang sebagai berikut:

“pengawasan dilakukan oleh aparat pimpinan yang memeriksa dalam pelaksanaan pekerjaan hanya melalui laporan tulisan maupun lisan yang masuk. Laporan tersebut berbentuk kata-kata, deretan angka-angka hanya berisi atas laporan yang telah dicapai. Dengan laporan tertulis yang diberikan oleh bawahan dapat melaksanakan tugas sesuai dengan hak-hak dan kekuasaan.”¹³

b. Tujuan Pengawasan

Sebagai salah satu proses kegiatan, maka pengawasan juga memiliki tujuan, tujuan pengawasan sebagaimana dinyatakan oleh Viktor M. Situmorang dan Jusuf Juhir adalah:

- a. Agar tercipta aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdayaguna dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat (control social) yang obyektif, sehat dan bertanggungjawab.
- b. Agar terselenggaranya tertib administrasi di lingkungan aparatur pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat. Agar adanya keleluasaan dalam melaksanakan tugas, fungsi/kegiatan, tumbuhnya budaya maka dalam diri masing-masing aparat, rasa

¹³ Manullang, 1990. Dasar-Dasar Manajemen. Ghelja Indonesia. Jakarta. Hal: 20-42

bersalah dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama.

Selanjutnya agar pengawasan itu dapat berjalan dengan baik maka pengawasan itu sendiri secara langsung juga bertujuan untuk:

1. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan pemerintah.
2. Mentertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan.
3. Mencegah pemborosan dan penyelewengan.
4. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang dan jasa yang dihasilkan.
5. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi.¹⁴

Pendapat lain menurut Manullang, menyebutkan bahwa tujuan pengawasan adalah mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan.¹⁵

Sedangkan tujuan dan pengawasan menurut Sujamto, menyebutkan bahwa tujuan pengawasan adalah untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas/pekerjaan, apakah sesuai dengan semestinya/tidak.¹⁶

¹⁴ Viktor M. Situmorang dan Juhir, *Op. Cip*, Hal: 26

¹⁵ M. Manullang, 2002, *Prinsip-Prinsip Pengawasan*, Jakarta: Mitra

Dari beberapa pendapat tentang tujuan pengawasan tersebut diatas maka dapat ditarik kesimpulan mengenai tujuan pengawasan. Bahwa tujuan pengawasan itu adalah untuk menjamin terselenggaranya pekerjaan sesuai dengan rencana yang ditetapkan ataupun untuk memperbaiki penyimpangan yang mungkin terjadi dalam hal pelaksanaan pekerjaan. Artinya selalu mengusahakan dilaksanakannya pekerjaan yang sesuai rencana, maka pengawasan sekaligus juga bertujuan menyempurnakan berbagai kekurangan/kekeliruan yang mungkin terjadi dalam pelaksanaan pekerjaan tersenut untuk memperbaiki bagi pelaksanaan kegiatan yang akan datang.

1. Norma dan Etik Pengawasan

Pengertian norma sebagai pengawasan adalah sebagai berikut: norma pengawasan adalah patokan, ukuran yang ditetapkan oleh pihak yang berwenang yang harus diikuti dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan agar dicapai mutu pengawasan yang dikehendaki.¹⁷

Dalam pelaksanaan pengawasan khususnya dalam jajaran departemen dalam negeri, telah dirumuskan norma umum pengawasan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Pengawasan tidak mencari-cari kesalahan, yaitu tidak mengutamakan mencari siapa yang salah satu tetapi apabila ditemukan penyimpangan dan hambatan agar dilaporkan dan

menyebut etika itu filsafat kesusilaan. Sama karena etika hendak mencari ukuran, mana yang susila itu, artinya manakah tindakan manusia yang baik.¹⁹

Dari uraian-uraian norma pengawasan tersebut diatas, terdapat adanya perbedaan tentang sasaran perhatian antara keduanya. Norma pengawasan menitik beratkan perhatiannya pada pelaksanaan pengawasan. Sedangkan etika pengawasan lebih menitik beratkan pada nilai-nilai moral pengawasan.

2. Jenis-jenis Pengawasan

a. Dilihat dari pola pemeriksaan

1. Pemeriksaan Operasional

Yaitu pemeriksaan terhadap cara memperoleh suatu organisasi untuk melaksanakan tugas dengan lebih baik.

2. Pemeriksaan Finansial

Pemeriksaan yang mengutamakan pada masalah keuangan transaksi, dokumen, buku, daftar serta laporan keuangan.

3. Pemeriksaan Program

Yaitu pemeriksaan yang dimaksud untuk menilai program secara keseluruhan.

4. Pemeriksaan Lengkap

Yaitu pemeriksaan yang mencakup ketiga pemeriksaan diatas.²⁰

¹⁹ Sujamto, *Op. Cit*, Hal: 105

²⁰ Abu Daut Rusak, 1988, *Prinsip-prinsip dan Teknik Pemeriksaan*, Jakarta: PT

b. Dilihat dari waktu pelaksanaannya

1. Pengawasan Preventif

Adalah pengawasan yang melalui pre audit sebelum pekerjaan dimulai.

2. Pengawasan Represif

Adalah pengawasan yang dilaksanakan post audit, dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat, meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.²¹

c. Dilihat dari sifat pengawasan

1. Pengawasan langsung

Pengawasan yang dilakukan dengan cara mendatangi dan melakukan pemeriksaan di tempat terhadap obyek yang diawasi.

2. Pengawasan tidak langsung

Pengawasan yang dilakukan dengan tanpa mendatangi tempat pelaksanaan pekerjaan/obyek yang diawasi. Atau dengan cara mempelajari dan menganalisa segala dokumen-dokumen yang menyangkut obyek yang diawasi. Dokumen-dokumen itu antara lain dapat berupa laporan dari pelaksanaan pekerjaan, baik laporan berkala, laporan hasil pengawasan (LHP) yang

²¹ Wilton M. Sizer, *Accounting and Auditing*, 1970, p. 100

diperoleh dengan perangkat pengawasan lainnya. Surat-surat pengaduan, berita, di media massa dan dokumen.²²

Sedangkan jenis-jenis pengawasan menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah, jenis-jenis pengawasan tersebut meliputi:

(1) Pengawasan Represif

Dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tersebut, yang dimaksud dengan pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik berupa peraturan daerah, keputusan daerah, keputusan dewan perwakilan rakyat daerah maupun keputusan pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah. Pengawasan represif ini dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah setelah berkoordinasi dengan departemen atau lembaga pemerintah non departemen terkait.

Pemerintah dapat melimpahkan pengawasan ini kepada gubernur selaku wakil pemerintah dalam hal Peraturan Pemerintah atau Keputusan Kepala Daerah serta Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Keputusan Pimpinan Dewan

²² Sujamto, *Op. Cit*, hal: 76-77

Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten atau Kota, setelah berkoordinasi dengan instansi terkait.

Menteri dalam negeri melakukan pengawasan represif terhadap:

- a) Penyelenggaraan pemerintah daerah
- b) Kinerja daerah otonom

(2) Pengawasan Fungsional

Menurut ketentuan umum Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah, pengawasan fungsional merupakan kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh lembaga atau badan yang memiliki tugas dan fungsi melakukan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan dan penilaian. Dalam rangka melakukan pengawasan fungsional atas penyelenggaraan pemerintah daerah, menteri dan pimpinan lembaga pemerintah non departemen berkoordinasi dengan menteri dalam negeri dan otonomi daerah.

Gubernur selaku Kepala Daerah Otonom melakukan pengawasan fungsional atas kegiatan pemerintah propinsi. Sedangkan sebagai wakil pemerintah, Gubernur melakukan pengawasan fungsional penyelenggaraan pemerintah kabupaten dan kota, sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan. Di tingkat propinsi ini pengawasan fungsional dilaksanakan oleh badan atau lembaga pengawasan daerah propinsi. Dan di tingkat kabupaten/kota

bupati/walikota melakukan pengawasan fungsional atas kegiatan pemerintah kabupaten/kota, yang dilakukan oleh badan atau lembaga pengawasan daerah kabupaten/kota.

Dalam Pasal 11 Keputusan Presiden Republik Indonesia Tahun 2001 tentang tata cara pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah, menteri, atau pimpinan lembaga pemerintah daerah non departemen melakukan pengawasan fungsional terhadap:

- a) Pelaksanaan tugas dekonsentrasi dan tugas pembantu di bidangnya.
- b) Efektifitas pelaksanaan pembinaan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai bidang tugasnya.

Gubernur melakukan pengawasan fungsional terhadap:

- a) Kinerja aparatur pemerintah daerah propinsi.
- b) Penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten dan kota.

Bupati/walikota melakukan pengawasan terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah kabupaten/kota.

Menteri atau lembaga non departemen, gubernur, bupati/walikota dalam melakukan pengawasan fungsional, sesuai dengan Pasal 13 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2001, dapat melalui kegiatan:

- a) Pemeriksaan berkala, pemeriksaan insidental maupun pemeriksaan terpadu.
- b) Pengujian terhadap laporan berkala dan atau sewaktu-waktu dari unit atau satuan kerja.
- c) Pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme.
- d) Penilaian atas manfaat dan keberhasilan kebijakan, pelaksanaan program, proyek serta kegiatan.

Hal-hal yang dapat dilakukan menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non departemen, gubernur, bupati/walikota dalam melakukan pengawasan fungsional menurut Pasal 14 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2001, yaitu:

- a) Meminta, menerima, dan mengusahakan memperoleh bahan-bahan dan atau keterangan dari pihak-pihak yang dipandang perlu.
- b) Melakukan atau menyeluruh melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan di tempat-tempat pekerjaan.
- c) Menerima, mempelajari dan melakukan pemeriksaan atas kebenaran kepanduan.
- d) Memanggil pejabat-pejabat yang diperlukan untuk dimintai keterangan dengan memperhatikan kepentingan jabatan yang

- e) Menyarankan kepada pejabat yang berwenang mengenai langkah-langkah yang bersifat preventif maupun represif terhadap segala bentuk pelanggaran.

(3) Pengawasan Legislatif

Dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001, disebutkan bahwa pengawasan legislatif merupakan pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pemerintah daerah sesuai tugas, wewenang dan haknya. Pengawasan legislatif ini dilakukan terhadap pelaksanaan kebijakan daerah sesuai dengan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui dengan pendapat, kunjungan kerja, pembentukan panitia kerja sesuai dengan yang diatur dalam tata tertib dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi melakukan pengawasan legislatif atas pelaksanaan kebijakan daerah propinsi, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/kota melakukan pengawasan legislatif atas pelaksanaan kebijakan daerah kabupaten/kotamadya. Pengawasan legislatif ini dilakukan oleh fraksi-fraksi, komisi-komisi dan alat-alat kelengkapan lain yang dibentuk sesuai dengan peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam melakukan pengawasan legislatif, menurut Pasal 15 ayat

(1) Keputusan Presiden RI Nomor 74 Tahun 2001, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/kota dapat melalui kegiatan:

- a) Pemandangan umum fraksi-fraksi dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- b) Rapat pembahasan dalam sidang komisi.
- c) Rapat pembahasan dalam panitia-panitia yang dibentuk berdasar tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- d) Rapat dengar pendapat dengan pemerintah daerah dan pihak-pihak yang diperlukan.
- e) Kunjungan kerja.

Sedangkan dengan ketentuan Pasal 15 ayat (2) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2001 mengatur mengenai hal-hal yang dapat dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melaksanakan pengawasan legislatif yaitu:

- a) Mengundang pejabat-pejabat dari lingkungan pemerintah daerah untuk dimintai keterangan, pendapat dan saran.
- b) Menerima, meminta, dan mengusahakan untuk memperoleh keterangan dari pejabat atau pihak-pihak tertentu untuk melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan.
- c) Meminta kepada pihak-pihak tertentu untuk melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan.

- d) Memberi saran mengenai langkah-langkah preventif dan represif kepada pejabat yang berwenang.

(4) Pengawasan Masyarakat

Sesuai dengan ketentuan umum Pasal 1 angka 12 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001, pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat. Masyarakat dapat melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah baik secara perorangan, kelompok maupun organisasi masyarakat. Pengawasan ini dapat dilakukan secara langsung atau tidak langsung baik lisan maupun tertulis, berupa pemerintah, pemerintah daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan lembaga-lembaga lainnya sesuai dengan tata cara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Didalam Pasal 16 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2001, masyarakat dapat melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah melalui:

- a) Pemberian informasi adanya indikasi terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme di lingkungan pemerintah daerah maupun Dewan Perwakilan Penyampaian pendapat dan pemerintah dan saran mengenai perbaikan dan penyempurnaan

b) Rakyat Daerah. Pengawasan masyarakat ini disampaikan kepada pejabat yang berwenang dan atau instansi yang terkait. Dan masyarakat berhak memperoleh informasi perkembangan penyelesaian masalah yang diadukan kepada pejabat yang berwenang. Menurut Viktor M Situmorang dan Juhir, disamping macam-macam pengawasan yang didasarkan pada mengklasifikasikan ada juga jenis-jenis pengawasan yang dilihat dari pengawasannya, seperti:

- 1) Pengawasan anggaran pendapat.
- 2) Pengawasan biaya.
- 3) Pengawasan barang inventaris
- 4) Pengawasan produksi.
- 5) Pengawasan jumlah hasil kerja.
- 6) Pengawasan pemeliharaan.
- 7) Pengawasan kualitas hasil kerja.²³

(5) Proses Pengawasan dan Standart Pengawasan

Proses pengawasan adalah serangkaian tindakan dalam melakukan pengawasan. Mat Gery Desseler yang dikutip Sujamto bahwa dalam proses pengawasan diperlukan adanya 3 (tiga) langkah pokok, yaitu:

- (1) Menetapkan beberapa jenis standart/sasaran.

²³ Viktor M. Situmorang dan Juhir, *Op. Cit.* Hal:29

- (2) Mengukur/membandingkan kenyataan yang sebenarnya terhadap standart.
- (3) Identifikasi penyimpangan dan pengambilan tindakan korektif.²⁴

Sedangkan menurut Basu Swastha DH, proses pengawasan ada 3 (tiga) tahap:

1. Menentukan standar,
2. Pengukuran hasil kerja
3. Pembetulan penyimpangan

Sementara itu dengan maksud yang hakekatnya sama Winardi seperti yang dikutip Sujamto mengemukakan proses pengawasan ini dalam 4 langkah, yaitu:

- a. Menetapkan standar/dasar untuk pengawasan.
- b. Meneliti hasil yang dicapai.
- c. Membandingkan pelaksanaan dengan standar, menetapkan perbedaannya.
- d. Memperbaiki penyimpangan dengan tindakan-tindakan korektif.²⁵

Dari berbagai pendapat tersebut maka mereka sependapat

bahwa titik awal dari rangkaian tindakan pengawasan adalah

proses pengawasan adalah tindakan untuk menetapkan standar pengawasan.

Yang dimaksud dengan standar pengawasan menurut Sujamto adalah suatu standar tolak ukur yang merupakan patokan bagi pengawasan dalam meneliti apakah obyek yang diawasi berjalan seperti semestinya. Jadi dilihat dari tolak ukur ini hasil pengawasan hanya memiliki dua kemungkinan, yaitu berjalan sesuai dengan standar/penyimpangan terhadapnya.

Dalam garis besarnya, jenis-jenis standar dapat digolongkan sebagai berikut:

1. Standar dalam bentuk fisik adalah semua standar yang digunakan untuk menilai/mengukur hasil pekerjaan bawahan dan bersifat nyata tidak dalam bentuk uang.
2. Standar dalam bentuk uang adalah standar yang dipergunakan untuk menilai/mengukur hasil pekerjaan bawahan dalam bentuk jumlah uang.
3. Standar intangible adalah standar yang biasa digunakan untuk menilai/mengukur kegiatan bawahan yang diukur baik dengan bentuk fisik atau dalam bentuk uang.²⁶

Menurut Basu Swastha DH, ada 3 cara dalam menentukan standar pengawasan, yaitu:

²⁶ M. Manullang, *Op. Cit.* hal. 186

1. Standar statistik

Kadang-kadang disebut standar histori, didasarkan pada suatu analisa dari pengalaman masa lampau.

2. Pendapat/pikiran orang yang berkepentingan.

Dalam hal ini terdapat kolerasi dan subyektifitas, obyektifitas manajer dengan keberhasilannya.

3. Standar teknik

Standar teknik ditentukan berdasar analisa kuantitatif yang obyektif tentang situasi khusus.²⁷

Adanya wujud dari aspek standar pengawasan itu, menurut Ir. Sujanto mengandung aspek, yaitu:

1. Rencana yang telah ditetapkan mencakup antara lain:

- a. Kualitas dan kwantitas hasil pekerjaan yang hendak dicapai.
- b. Sasaran-sasaran fungsional yang dikehendaki.

Aspek ini belum dikatakan berhasil jika pekerjaan tersebut belum berfungsi dengan baik atau sesuai dengan rencana.

2. Ketentuan dan kebijaksanaan yang berlaku. Data yang termasuk dalam hal ini meliputi:

- a) Ketentuan tentang tata kerja
- b) Ketentuan prosedur kerja atau cara kerja.

²⁷ Basu Swasta DH, *Op. Cit*, Hal: 217

- c) Segala peraturan perundangan yang berkaitan dengan pekerjaan.
 - d) Segala kebijaksanaan resmi yang berlaku.
3. Prinsip-prinsip daya guna dan hasil guna dalam melaksanakan pekerjaan.

Pengertian efisiensi ini sudah tercakup pula kehematan dalam penggunaan tenaga, material, dan waktu.²⁸

(6) Prinsip-Prinsip dan Asas-Asas Pengawasan

Untuk memperoleh pengawasan yang baik dan efektif dan sesuai rencana maka diperlukan prinsip pokok pengawasan, yang menurut M. Manullang , sebagai berikut:

1. Adanya rencana tertentu.

Prinsip itu merupakan suatu keharusan karena rencana itu merupakan standar alat ukur dari pada yang dilaksanakan oleh bawahan.

2. Adanya pemberian instruksi-instruksi serta wewenang-wewenang.

Wewenang dan instruksi yang jelas harus dapat diberikan kepada bawahan karena berdasarkan itulah dapat diketahui apakah bawahan sudah menialankan tugas-tugasnya dengan

Selain prinsip diatas, pengawasan juga mempunyai beberapa asas-asas seperti apa yang dikemukakan oleh Komaruddin, yaitu:

1. Asas sumbangan terhadap tujuan.
2. Asas penetapan standar
3. Asas penetapan pokok-pokok pengawasan strategis.
4. Asas tindakan perbaikan.
5. Asas manajemen dengan pengecualian
6. Asas keluwesan pengawasan.
7. Asas keharmonisan organisasi.
8. Asas kecocokan pengawasan.
9. Asas tanggungjawab pengawasan.
10. Asas akuntabilitas pengawasan.

(7) Tindak lanjut Hasil Pengawasan

Peran dan fungsi pengawasan akan dirasakan manfaatnya bila hasil pengawasan itu dituntaskan dengan pelaksanaan tindak lanjut. Adapun pengawasan tindak lanjut adalah temuan-temuan hasil pengawasan dianalisis secara obyektif dan kemudian disimpulkan. Kesimpulan yang diambil dituangkan ke dalam saran untuk ditindak lanjuti, yang berisi saran dan tindakan yang perlu dilakukan oleh pimpinan unit kerja/instansi yang menjadi sasaran pengawasan.

Pendapat pusat pengembangan akutansi dikutip oleh John

Satelindo tentang temuan, yaitu:

Himpunan dan sistesa informasi-informasi mengenai kegiatan organisasi kondisi/hal-hal yang telah dianalisa/nilai serta diperkirakan akan menarik/berguna untuk pejabat yang berwenang untuk petugas-petugas instansi/organisasi lainnya.

Temuan ini tidak perlu hanya bersifat kritik/hanya menyangkut kekurangan saja. Terminologi temuan meliputi fakta-fakta dan info-info ini bisa mencakup kejadian-kejadian, kondisi-kondisi/hubungan yang aktual.³⁰

Sehingga hal-hal yang disampaikan dilapangan hanya akan terlihat apabila temuan tersebut dinampakkan. Hal ini penting, karena manampakkan suatu temuan bukan hanya sekedar nampak, melainkan sebagai hasil di suatu pemeriksaan yang telah dilakukan.

Sebagai tindak lanjut hasil pengawasan dapat dijadikan sebagai umpan balik (feed back) dalam rangka penyusunan perencanaan dan kebijaksanaan organisasi selanjutnya.

Kegiatan tindak lanjut dapat berupa:

1. Tindakan Preventif

- a. Menyempurnakan kelembagaan-kelembagaan dan ketatalaksanaan.

- b. Meningkatkan pengetahuan, kemampuan dan mental para pelaksana.
2. Tindakan Represif
 - a. Tindakan administratif, menindak pegawai/pejabat yang bersangkutan atas dasar perundang-undangan yang berlaku.
 - b. Tindakan tuntutan/gugatan pendapat, antara lain:
 - Tuntutan ganti rugi,
 - Tuntutan perbendaharaan,
 - Tuntutan perdata, berupa pengenaan denda, ganti rugi, dll.
 - c. Tindakan pengaduan tindak pidana dengan menyerahkan perkaranya kepada kepolisian Negara Republik Indonesia dalam hal terdapat tindak pidana, kepada kepala kejaksaan negeri/tinggi dalam hal terdapat indikasi tindakan pidana khusus, seperti korupsi, dll.
 - d. Tindakan penyempurnaan aparatur pemerintah dibidang kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan.³¹

Dalam pelaksanaan tindak lanjut yang perlu diperhatikan harus secepatnya dilaksanakan oleh atasan pejabat yang berwenang, bila tindak lanjut bukan wewenang atasan oknum yang

³¹ Inspektur Jendral Departemen Dalam Negeri 1981, *Teknik dan Prosedur Pelaksanaan Tindak Lanjut*, II, 110

melaksanakan penyimpangan maka atasan tersebut wajib lapor kepada pejabat.

B. Pegawai Negeri Sipil

1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Secara etimologi pegawai negeri sipil terdiri dari tiga kata, yaitu: pegawai yang berarti karyawan atau orang yang bekerja.³² Negeri berarti kota, Negara, pemerintahan, atau daerah.³³ Sipil berarti rakyat biasa atau bukan aparat Negara/militer.³⁴ Dengan demikian Pegawai Negeri Sipil memiliki arti orang yang diangkat oleh pemerintah untuk dipekerjakan dipemerintahan, bukan militer, rakyat suatu Negara, baik ditugaskan didalam ataupun diluar Negara.

Menurut Pasal 1 a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang pokok-pokok kepegawaian yang dimaksud Pegawai Negeri Sipil adalah:

“mereka yang telah memenuhi syarat ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau diserahi tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

³² I S Redudu dan Sytan Muhammad Zain, 1996, *Kepegawaian dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, Jakarta: Bumi Aksara.

Pegawai negeri sipil merupakan salah satu bagian dari pokok hukum kepegawaian yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 Tentang pokok-pokok kepegawaian.

Secara khusus pengertian Pegawai Negeri Sipil itu sendiri menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian adalah:

“pegawai negeri adalah setiap warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas Negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Berdasarkan pengertian diatas maka dapat dirumuskan bahwa pegawai negeri harus memenuhi beberapa unsur/pokok , antara lain:

1. Memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.
2. Diangkat oleh pejabat yang berwenang.
3. Diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau disertai tugas Negara lainnya.
4. Digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁵

Menurut Utrecht, pada umumnya pejabat publik berstatus pegawai negeri, namun tidak semua pejabat publik berstatus pegawai negeri, seperti halnya pemegang suatu jabatan dari suatu jabatan Negara.

³⁵ Suditama, Tintin, 1992, *Kelompok Kerja dan Hubungan Kerja*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Sebaliknya, tidak setiap pegawai negeri merupakan jabatan publik, seperti halnya seseorang yang sedang menjalani cuti sakit.³⁶

Selanjutnya berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dinyatakan bahwa pegawai negeri di Indonesia terdiri dari:

1. Pegawai negeri sipil,
2. Anggota Tentara Republik Indonesia,
3. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Sedangkan pegawai negeri sipil menurut Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 terdiri dari:

1. Pegawai Negeri Sipil Pusat,

Yang dimaksud Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah pegawai negeri yang gajinya dibebankan pada Anggaran pendapatan dan Belanja Negara dan bekerja pada Departemen, Lembaga Pemerintah Non departemen, kesekretariatan lembaga tertinggi Negara, Instansi vertikal di daerah-daerah dan kepaniteraan pengadilan. Dan juga pegawai negeri sipil pusat dipekerjakan pada daerah otonom.

2. Pegawai Negeri Sipil Daerah

Yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil Daerah Propinsi/kabupaten/kota yang

³⁶ Hadian Philips Mst. Al. 2001. *Prinsip-prinsip Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Jember, hal. 212

gajinya dibebankan pada anggaran pendapat dan belanja daerah pada pemerintah daerah, dan bekerja pada pemerintah daerah, atau dipekerjakan di instansi induknya.

2. Kedudukan dan Tugas Pegawai Negeri Sipil

Kedudukan pegawai negeri sipil sebagai aparatur Negara adalah sangat penting dan menentukan, karena dia adalah salah satu pelaksanaan pemerintah untuk menyelenggarakan tugas pemerintah dan pembangunan dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional. Mengenai kedudukan pegawai negeri sipil diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang dinyatakan bahwa:

- (1) Pegawai negeri sipil berkedudukan sebagai unsur aparatur Negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, dan merata dalam penyelenggaraan tugas Negara pemerintah dan pembangunan.
- (2) Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pegawai harus netral dari semua golongan, partai politik, serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- (3) Untuk menjamin netralisasi pegawai negeri sebagaimana dimaksud

dalam ayat (2), pegawai negeri dilindungi oleh Undang-Undang Nomor 1/1999

Sebagai unsur aparatur Negara, maka pegawai negeri sipil dalam melaksanakan tugas-tugas sesuai dengan yang telah ditentukan perundang-undangan bukan merupakan hal yang mudah. Diperlukan kepercayaan diri dan tanggungjawab tinggi, terlebih tugas yang dibebankan kepada mereka menyangkut kepentingan Negara dan masyarakat, oleh karena itu sebagai pegawai negeri sipil harus mampu melaksanakan segala kewajibannya dengan sebaik-baiknya.³⁷

Pegawai negeri juga merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan, oleh sebab itu wajib berusaha agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh masyarakat. Berkaitan dengan hal itu setiap pegawai negeri berkewajiban memberikan contoh yang baik dalam mentaati dan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggungjawab.

Sebagai abdi Negara, abdi masyarakat setiap pegawai negeri sipil harus mampu melaksanakan tugasnya dengan baik maka ia harus memiliki kesetiaan dan ketaatan penuh terhadap Pancasila sebagai falsafah dan ideologi Negara, Undang-Undang Dasar 1945, kepada pemerintah dan Negara serta meletakkan kepentingan Negara diatas kepentingan pribadi dan golongan, sehingga dapat merumuskan segala perhatian dan pikiran serta mengarahkan segala daya dan tenaga untuk

menyelenggarakan tugas pemerintah dan pembangunan secara guna dan hasil guna.³⁸

3. Kewajiban dan Hak Pegawai Negeri Sipil

(a) Kewajiban Pegawai Negeri Sipil

Yang dimaksud kewajiban pegawai negeri sipil adalah sesuatu yang wajib dilakukan atau tidak dilakukan oleh pegawai negeri berdasar peraturan perundang-undangan.

Kewajiban pegawai negeri sipil diatur dalam Pasal 4, 5, 6 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian dalam undang-undang tersebut pengaturan mengenai kewajiban ditempatkan lebih dahulu dari pada pengaturan hak. Hak dipandang sebagai satu sisi lain dari kewajiban atau dengan kata lain hak itu baru diberikan setelah seseorang melaksanakan kewajiban dengan baik, sehingga setiap pegawai negeri berkemampuan melaksanakan tugas secara professional dan bertanggungjawab dalam menyelenggarakan tugas pemerintah pembangunan yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Isi dari Pada pasal 4, 5, 6 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, antara lain:

1. Wajib setia dan taat kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Pemerintah Republik Indonesia.

4. Hak atas pensiun.

C. Disiplin Kerja

Disiplin kerja merupakan salah satu faktor yang penting menentukan keberhasilan suatu organisasi. Karena itu produktifitas kerja yang diharapkan tidak tercapai apabila disiplin yang merupakan pondasi mental itu tidak dipersiapkan terlebih dahulu.

1. Pengertian Disiplin Kerja

Disiplin berasal dari kata "*Disciple*" yang berarti pengikut kemudian kata ini berubah menjadi "*Discipline*" yang berarti kepatuhan atau hal yang menyangkut tata tertib.⁴⁰

Menurut Alfred disiplin dikemukakan sebagai:

"disiplin merupakan kegiatan yang berkembang dalam tubuh pekerja sendiri dan menyebabkan dia dapat menyesuaikan diri dengan sukarela kepada keputusan-keputusan dan nilai-nilai yang tinggi dari pekerjaan dan tingkah laku."⁴¹

Untuk mencapai tujuan organisasi, maka pemimpin harus dapat memberi dorongan atau motivasi sehingga bawahan atau pegawai itu mau mengendalikan diri tanpa merasa ada paksaan dari orang lain. Jadi disiplin kerja pegawai merupakan sikap yang ditunjukkan bawahan disuatu organisasi dalam mematuhi dan mengikuti peraturan-peraturan yang telah ditentukan secara sadar dan sukarela, sehingga dapat

tercipta suasana kerja yang baik dan mendukung tercapainya tujuan yang telah ditetapkan.

2. Tujuan Disiplin

Seorang pegawai perlu memupuk dan terus meneruskan untuk mewujudkan ketertiban kerja. Sedangkan tujuan disiplin kerja adalah:

- a. Menyiapkan suasana dimana disiplin pribadi itu dapat dikembangkan, artinya kalangan pegawai dikembangkan adanya disiplin yang datang dari diri pribadi para pegawai tanpa pengaruh orang lain.
- b. Mengambil tindakan tegas terhadap minoritas pegawai yang tidak memenuhi peraturan, artinya kepada golongan pegawai yang ternyata tidak dapat mematuhi peraturan-peraturan yang ada perlu diambil tindakan supaya tidak mempengaruhi orang lain.

3. Prinsip-prinsip Disiplin

Agar disiplin kerja dapat diwujudkan maka diperlukan prinsip-prinsip disiplin yang sehat, antara lain:

- a. Kemampuan untuk menyelaraskan tindakan dengan tata tertib yang telah ditentukan.
- b. Bersedia dan mampu memperbaiki tindakan-tindakan yang tidak

- c. Bersedia dan mampu menerima segala tindakan yang bersifat korektif dalam rangka disiplin yang korektif perlu diterima sebagai usaha pembentukan mental.
- d. Tindakan disiplin hendaknya tidak terlalu keras, tapi harus cukup mampu membawa perbaikan.
- e. Pegawai perlu menyadari bahwa setiap organisasi kerja itu perlu diatur sedemikian rupa sehingga tidak semua kemauan, keinginan perseorangan dapat dilakukan. Setiap pegawai dipimpin untuk bekerja secara teratur dan berusaha memenuhi tujuan kerja yang telah ditetapkan bersama.

4. Gejala dan Sebab Ketidaksiplinan

Pegawai yang mempunyai kebiasaan-kebiasaan seperti datang terlambat, mengganggu pegawai lain dengan berbuat ramai-ramai dan rebut suatu gejala adanya ketidaksiplinan kerja.⁴² Selanjutnya jika para pegawai kehilangan kepercayaan terhadap kepemimpinan atasan, maka menjadi terombang-ambing dan frustrasi sehingga mengakibatkan meningkatnya absensi, keterlambatan kerja, keluhan, ketidakpuasan, pemogokan pembangkangan terhadap perintah dan menurunnya produktifitas kerja hal ini juga menunjukkan adanya ketidaksiplinan kerja.

Sedang sebab-sebab ketidaksiplinan kerja dapat bersumber dari

- a. Karena ketidakdisiplinan bawahan atau dengan sengaja tidak mematuhi ketentuan yang telah ditetapkan dalam organisasi.
- b. Karena kesalahfahaman atau kelalaian terhadap perintah yang diberikan oleh atasan.
- c. Karena kurangnya tanggungjawab dari bawahan.
- d. Karena sengaja dijebak oleh atasan.
- e. Karena kurang sabar dan tidak mampu mengendalikan diri.
- f. Karena kelemahan sistem manajemen.

5. Ciri-ciri Disiplin Kerja yang Baik

Disiplin kerja yang baik memungkinkan komunikasi antara atasan dan bawahan akan lebih efisiensi, mendorong kerja sama, dan membangun kebanggaan kelompok, karena itu disiplin kerja yang baik secara pribadi harus dimiliki oleh setiap individu.⁴³

6. Kegunaan Disiplin Kerja

Disiplin sangat penting bagi kehidupan manusia karena dengan adanya disiplin baik maka individu akan terlatih untuk hidup secara teratur dan membiasakan diri dari perilaku yang positif.⁴⁴

Disiplin kerja yang baik adalah suatu ketaatan anggota organisasi yang dianutnya sehingga dalam proses komunikasi antara pemimpin dan bawahan dapat terjadi dengan mudah.

⁴³ Harjosumarto. 1985, *Pokok-pokok Pengertian "Human Relation", dalam Manajemen*, cetakan pertama Pustaka Dian, Jakarta

7. Jenis-jenis Hukuman Disiplin

Penyimpangan terhadap ketentuan disiplin tersebut, oleh Pegawai Negeri Sipil mengakibatkan yang bersangkutan dijatuhi hukuman disiplin yang tingkatnya adalah:

1) Jenis hukuman disiplin ringan:

- a. Teguran lisan.
- b. Teguran tertulis.
- c. Pernyataan tidak puas secara tertulis.

2) Jenis hukuman sedang:

- a. Penundaan kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 tahun.
- b. Penurunan gaji sebesar satu kali gaji berkala untuk paling lama 1 tahun.
- c. Penundaan kenaikan pangkat untuk paling lama 1 tahun.

3) Jenis hukuman berat

- a. Penurunan pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 tahun.
- b. Pembebasan dari jabatan.
- c. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil.
- d. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil.⁴⁵

⁴⁵ Prof. Dr. Hedari Nawawi, 1989, *Bangunan Melihat di Lingkungan Anasutan Berprestasi*,