

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### 2. 1 Pengertian Peran

Peran adalah seperangkat tingkah laku yang diharapkan oleh orang lain terhadap seseorang sesuai kedudukannya dalam suatu sistem. Peran dipengaruhi oleh keadaan sosial baik dari dalam maupun dari luar dan bersifat stabil. Peran adalah bentuk dari perilaku yang diharapkan dari seseorang pada situasi sosial tertentu. Peran adalah suatu pola sikap, nilai dan tujuan yang diharapkan dari seseorang yang berdasarkan posisinya di masyarakat. Posisi ini merupakan identifikasi dari status atau tempat seseorang dalam suatu sistem sosial dan merupakan perwujudan aktualisasi diri. Peran juga diartikan sebagai serangkaian perilaku yang diharapkan oleh lingkungan sosial berhubungan dengan fungsi individu dalam berbagai kelompok sosial. Peran merupakan salah satu komponen dari konsep diri.

Menurut Soerjono Soekanto, peran adalah suatu sistem kaidah-kaidah yang berisikan patokan-patokan perilaku, pada kedudukan-kedudukan tertentu dalam masyarakat, kedudukan dimana dapat dimiliki pribadi atau kelompok-kelompok (Soerjono Soekanto, 1982: 60). Istilah peran sering diucapkan banyak orang. Kata peran dikaitkan dengan posisi atau kedudukan seseorang. Atau peran dikaitkan dengan apa yang dimainkan oleh seorang aktor dalam suatu drama. Istilah peran dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mempunyai arti perangkat tingkah yang

diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2005: 854).

## **2. 2 Pengawasan**

### **2. 2. 1 Pengertian Pengawasan**

Pengawasan merupakan salah satu fungsi yang sangat penting dalam pencapaian suatu tujuan tertentu. Pengawasan merupakan suatu kegiatan yang sangat penting agar pekerjaan maupun tugas yang dibebankan kepada aparat pelaksana terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan (Nurmayani, 2009: 81). Hal ini sesuai dengan pendapat dari Sondang P. Siagian yang menyatakan pengawasan adalah suatu proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya (Sondang P. Siagian, 1980: 135).

Menurut Sujamto, pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak (Sujamto, 1983: 17). Pengertian pengawasan tersebut menekankan pada suatu proses pengawasan yang berjalan secara sistematis sesuai dengan tahap-tahap yang telah ditentukan. Hal ini sesuai dengan pendapat dari Soekarno K. yang menyatakan bahwa pengawasan adalah proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana (Nurmayani, 2009: 82). Hal ini dipertegas kembali oleh T. Hani Handoko yang menyatakan bahwa

pengawasan adalah proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen tercapai (T. Hani Handoko, 1984: 354).

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut di atas, penulis sepaham dengan pengertian pengawasan yang diungkapkan oleh Sondang P. Siagian karena pengawasan merupakan hal penting dalam menjalankan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

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

Konsep pengawasan demikian sebenarnya menunjukkan pengawasan merupakan bagian dari fungsi manajemen, pengawasan dianggap sebagai bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak di bawahnya. Dalam ilmu manajemen, pengawasan ditempatkan sebagai tahapan terakhir dari fungsi manajemen. Dari segi manajerial, pengawasan mengandung makna pula sebagai pengamatan atas pelaksanaan seluruh kegiatan unit organisasi yang diperiksa untuk menjamin agar seluruh pekerjaan yang sedang dilaksanakan sesuai dengan

rencana dan peraturan atau suatu usaha agar suatu pekerjaan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, dan dengan adanya pengawasan dapat memperkecil timbulnya hambatan, sedangkan hambatan yang telah terjadi dapat segera diketahui yang kemudian dapat dilakukan tindakan perbaikannya. Sementara itu, dari segi hukum administrasi negara, pengawasan dimaknai sebagai proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan.

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

Dalam kaitannya dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern (*internal control*) maupun pengawasan ekstern (*external control*). Di samping mendorong adanya pengawasan masyarakat (*social control*). Sasaran pengawasan adalah temuan yang menyatakan terjadinya penyimpangan atas rencana atau target. Sementara itu, tindakan yang dapat dilakukan adalah:

- a. mengarahkan atau merekomendasikan perbaikan;

- b. menyarankan agar ditekan adanya pemborosan;
- c. mengoptimalkan pekerjaan untuk mencapai sasaran rencana.

### **2. 2. 2 Fungsi Pengawasan**

Fungsi pengawasan adalah suatu kegiatan yang dijalankan oleh pimpinan ataupun suatu badan dalam mengamati, membandingkan tugas atau pekerjaan yang dibebankan kepada aparat pelaksana dengan standar yang telah ditetapkan guna mempertebal rasa tanggung jawab untuk mencegah penyimpangan dan memperbaiki kesalahan dalam pelaksanaan pekerjaan (Nurmayani, 2009: 82).

Hakekatnya setiap kebijaksanaan yang dilakukan oleh pimpinan suatu badan mempunyai fungsi tertentu yang diharapkan dapat terlaksana, sejalan dengan tujuan kebijaksanaan tersebut. Demikian pula halnya dengan pelaksanaan pengawasan pada suatu lingkungan kerja atau suatu organisasi tertentu. Pengawasan yang dilaksanakan mempunyai fungsi sesuai dengan tujuannya. Mengenai hal ini, Soerwarno Handayanigrat menyatakan empat hal yang terkait dengan fungsi pengawasan, yaitu:

- a. Mempertebal rasa tanggung jawab terhadap pejabat yang disertai tugas dan wewenang dalam melaksanakan pekerjaannya;
- b. Mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan;
- c. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, kelalaian, dan kelemahan agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan;

- d. Untuk memperbaiki kesalahan dan penyelewengan agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan-hambatan dan pemborosan (Nurmayani, 2009: 82).

### **2. 2. 3 Maksud dan Tujuan Pengawasan**

Pengawasan dimaksudkan untuk mencegah atau untuk memperbaiki kesalahan, penyimpangan, ketidak-sesuaian, penyelewengan dan lainnya yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan. Pengawasan yang dilakukan untuk mendukung kelancaran pelaksanaan kegiatan sehingga dapat terwujud daya guna, hasil guna, dan tepat guna sesuai rencana dan sejalan dengan itu, untuk mencegah secara dini kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan. Dengan demikian, pada prinsipnya pengawasan itu sangat penting dalam pelaksanaan pekerjaan, sehingga pengawasan itu diadakan dengan maksud sebagai berikut:

- a. mengetahui lancar atau tidaknya pekerjaan tersebut sesuai dengan yang telah direncanakan;
- b. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat dengan melihat kelemahan-kelemahan, kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalan dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan baru;
- c. Mengetahui apakah penggunaan fasilitas pendukung kegiatan telah sesuai dengan rencana atau terarah pada sasaran;
- d. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam perencanaan semula;

- e. Mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan dapatkah diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapatkan efisiensi yang besar.

Tujuan pengawasan akan tercapai apabila hasil-hasil pengawasan maupun memperluas dasar untuk pengambilan keputusan setiap pimpinan. Hasil pengawasan juga dapat digunakan sebagai dasar untuk penyempurnaan rencana kegiatan rutin dan rencana berikutnya. Pengawasan bertujuan agar hasil pelaksanaan pekerjaan diperoleh secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif), sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Menurut Sujamto, pengawasan diadakan dengan tujuan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas dan pekerjaan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak (Sujamto, 1986: 115).

#### **2. 2. 4 Jenis-Jenis Pengawasan**

Pengawasan dapat diklasifikasikan atas beberapa jenis, dengan tinjauan dari beberapa segi, antara lain:

- a. Pengawasan dari dalam (*Internal Control*).

Pengawasan dari dalam merupakan pengawasan yang dilakukan oleh Aparat/Unit Pengawasan yang dibentuk di dalam organisasi itu sendiri.

- b. Pengawasan dari luar organisasi (*External Control*).

Pengawasan eksternal (*external control*) merupakan pengawasan yang dilakukan oleh aparat atau unit pengawasan dari luar organisasi.

- c. Pengawasan Preventif.

Pengawasan Preventif ialah Pengawasan yang dilakukan sebelum rencana itu dilaksanakan. Maksud daripada Pengawasan preventif ini ialah untuk mencegah terjadinya kekeliruan atau kesalahan dalam pelaksanaan.

Pengawasan preventif dapat dilakukan dengan usaha-usaha sebagai berikut:

- a. Menentukan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan sistem prosedur, hubungan dan tata kerjanya.
  - b. Membuat pedoman sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan.
  - c. Menentukan kedudukan, tugas, wewenang dan tanggung jawabnya.
  - d. Mengorganisasikan segala macam kegiatan, penempatan pegawai dan pembagian pekerjaannya.
  - e. Menentukan sistem koordinasi, pelaporan dan pemeriksaan.
  - f. Menetapkan sanksi-sanksi terhadap pejabat yang menyimpang dari peraturan yang telah ditetapkan.
- d. Pengawasan Represif.

Pengawasan represif ialah pengawasan yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan. Maksud diadakannya pengawasan repressif ialah untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Pengawasan represif ini dapat menggunakan sistem-sistem pengawasan sebagai berikut:

- a) Sistem Komperatif

Pengawasan dengan sistem komperatif dilakukan dengan cara:



1. Mempelajari laporan-laporan kemajuan (*progress report*) dari pelaksanaan pekerjaan, dibandingkan dengan jadwal rencana pelaksanaan.
  2. Membandingkan laporan-laporan hasil pelaksanaan pekerjaan dengan rencana yang telah diputuskan sebelumnya.
  3. Mengadakan analisa terhadap perbedaan-perbedaan tersebut, termasuk faktor lingkungan yang mempengaruhinya.
  4. Memberikan penilaian terhadap hasil pelaksanaan pekerjaan, termasuk para penanggung jawabnya.
  5. Mengambil keputusan atas usaha perbaikan atau penyempurnaannya.
- b) Sistem verifikatif

Pengawasan dengan sistem verifikatif dilakukan dengan cara, yaitu:

1. Menentukan ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan prosedur pemeriksaan. Pemeriksaan tersebut harus dibuat laporan secara periodik atau secara khusus.
  2. Mempelajari laporan untuk mengetahui perkembangan dari hasil pelaksanaannya.
  3. Mengadakan penilaian terhadap hasil pelaksanaannya.
  4. Memutuskan tindakan perbaikan atau penyempurnaan.
- c) Sistem inspektif.

Sistem inspektif dimaksudkan untuk mengecek kebenaran dari suatu laporan yang dibuat oleh para petugas pelaksanaannya. Dalam pemeriksaan di tempat (*on the spot inspection*) instruksi-instruksi diberikan dalam rangka perbaikan dan penyempurnaan pekerjaan.

d) Sistem investigatif

Sistem ini lebih menitikberatkan terhadap penyelidikan atau penelitian yang lebih mendalam terhadap sesuatu masalah yang bersifat negatif.

### 2. 2. 5 Prinsip dan Syarat Pengawasan

Dalam pengawasan terdapat prinsip-prinsip yang harus dilakukan. Prinsip-prinsip tersebut adalah:

- a. Pengawasan harus berorientasi kepada tujuan organisasi;
- b. Pengawasan harus obyektif, jujur, dan mendahulukan kepentingan umum
- c. Pengawasan harus berorientasi terhadap kebenaran menurut peraturan-peraturan yang berlaku (*wetmatigheid*);
- d. Pengawasan harus menjamin daya dan hasil guna pekerjaan;
- e. Pengawasan harus berdasarkan atas standar yang objektifi, teliti (*accurate*) dan tepat;
- f. Pengawasan harus bersifat terus-menerus (*continue*);
- g. Hasil pengawasan harus dapat memberikan umpan balik (*feed-back*) terhadap perbaikan dan penyempurnaan dalam pelaksanaan, perencanaan dan kebijaksanaan waktu yang akan datang.

Syarat-syarat daripada Pengawasan umum dapat dipergunakan sebagai berikut:

- a. Menentukan standar pengawasan yang baik dan dapat dilaksanakan;
- b. Menghindarkan adanya tekanan atau paksaan yang menyebabkan penyimpangan dari tujuan pengawasan itu sendiri;
- c. Melakukan koreksi rencana yang dapat digunakan untuk mengadakan perbaikan serta penyempurnaan rencana yang akan datang.

Sesuai dengan keterangan tersebut di atas, maka beberapa cara yang baik dapat dilakukan sebagai berikut:

- a. Memberikan kesempatan kepada pihak-pihak yang diawasi agar memberikan keterangan-keterangan yang jelas dan ikut serta memecahkan hal-hal yang mempengaruhinya;
- b. Pengakuan atas hasil/nilai manusia yang telah dilakukannya (hasil karya manusia), artinya penghargaan atas hasil pekerjaannya;
- c. Melakukan suatu kerja sama agar diperoleh saling pengertian, saling percaya mempercayai yang bersifat memberikan pendidikan.

#### **2. 2. 6 Peran Pimpinan Dalam Proses Pengawasan**

Pengawasan adalah fungsi pimpinan yang fundamental (pokok). Pimpinan harus mempunyai alat-alat pengawasan dalam hal-hal yang diperlukan, tetapi ia harus menggunakan pertimbangan di dalam pengembangan dan melaksanaannya (penerapannya). Pengawasan dalam arti sebagai fungsi pimpinan bukan dalam arti mendominasi (menguasai) bawahannya, tetapi dalam arti memberikan bimbingan dan pengarahan terhadap usaha-usaha daripada bawahannya untuk mencapai hasil-hasil yang dimaksudkan. Syarat-syarat pengawasan efektif yang dapat dilakukan oleh pimpinan, yaitu:

- a. Pengawasan harus dihubungkan dengan rencana dan kedudukan seseorang;
- b. Pengawasan harus dihubungkan dengan individu pimpinan dan pribadinya.
- c. Pengawasan harus menunjukkan penyimpangan-penyimpangan pada hal-hal yang penting;
- d. Pengawasan harus objektif;
- e. Pengawasan harus luwes (fleksibel);

- f. Pengawasan harus hemat;
- g. Pengawasan harus membawa tindakan perbaikan (*corrective action*).

## **2.3 Pemerintahan**

### **2.3.1 Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan**

Pemerintah dan pemerintahan mempunyai pengertian yang berbeda. Pemerintah merujuk kepada organ atau alat perlengkapan, sedangkan pemerintahan menunjukkan bidang tugas atau fungsi. Dalam arti sempit pemerintah hanyalah lembaga eksekutif saja. Sedangkan dalam arti luas, pemerintah mencakup aparatur negara yang meliputi semua organ-organ, badan-badan atau lembaga-lembaga, alat perlengkapan negara yang melaksanakan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan negara. Dengan demikian, pemerintah dalam arti luas adalah semua lembaga negara yang terdiri dari lembaga-lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Dalam arti sempit pemerintahan adalah segala kegiatan, fungsi, tugas dan kewajiban yang dijalankan oleh lembaga eksekutif untuk mencapai tujuan negara. Pemerintahan dalam arti luas adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan pada dasar negara, rakyat atau penduduk dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara. Menurut J. Kristiadi, Pemerintahan merupakan kegiatan memerintah yang dilakukan oleh pemerintah yang melakukan kekuasaan memerintah atas nama negara terhadap orang yang diperintah (masyarakat). Sedangkan menurut P.N.H Simanjuntak, pemerintahan merupakan suatu kumpulan kegiatan yang

diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah ([http://carapedia.com/pengertian\\_definisi\\_pemerintahan](http://carapedia.com/pengertian_definisi_pemerintahan), diakses tanggal 7 April 2012, pukul 15. 30 WIB). Di samping itu, dari segi struktural fungsional pemerintahan dapat didefinisikan pula sebagai suatu sistem struktur dan organisasi dari berbagai macam fungsi yang dilaksanakan atas dasar-dasar tertentu untuk mewujudkan tujuan negara. (Haryanto dkk, 1997: 2-3).

Pemerintah dan pemerintahan dibentuk berkaitan dengan pelaksanaan berbagai fungsi yang bersifat operasional dalam rangka pencapaian tujuan negara yang lebih abstrak, dan biasanya ditetapkan secara konstitusional. Berbagai fungsi tersebut dilihat dan dilaksanakan secara berbeda oleh sistem sosial yang berbeda, terutama secara ideologis. Hal tersebut mewujud dalam sistem pemerintahan yang berbeda, dan lebih konkrit terwakili oleh dua kutub ekstrim masing-masing rezim totaliter (sosialis) dan rezim demokratis. Substansi perbedaan keduanya terletak pada perspektif pembagian kekuasaan negara (pemerintah). Pemencaran kekuasaan (*dispersed of power*), menurut Leslie Lipson, merupakan salah satu dari lima isu besar dalam proses politik (Josef Riwu Kaho, 2001: 1). Pemerintahan daerah merupakan konsekuensi pelaksanaan pemencaran kekuasaan itu.

Berdasarkan pengertian pemerintahan yang telah disampaikan oleh beberapa ahli di atas, penulis sepakat dengan pendapat yang diungkapkan oleh J. Kristiadi karena pengertian yang disampaikan mudah dimengerti dan sesuai dengan perkembangan.

### 2. 3. 2 Asas-Asas Pemerintahan yang Layak

Berkenaan dengan ketetapan (*beschikking*), AAUPL terbagi dalam dua bagian, yaitu asas yang bersifat formal atau prosedural dan asas yang bersifat material atau substansial. Menurut P. Nicolai, “*Een onderscheid tussen procedurele en materiele beginselen van behoorlijk bestuur is relevant voor de rechtsbescherming*“ (perbedaan antara asas-asas yang bersifat procedural dan material, AAUPL ini penting untuk perlindungan hukum). Asas yang bersifat formal berkenaan dengan prosedur yang harus dipenuhi dalam setiap pembuatan ketetapan, atau asas-asas yang berkaitan dengan cara-cara pengambilan keputusan seperti asas kecermatan, yang menuntut pemerintah untuk mengambil keputusan dengan persiapan yang cermat, dan asas permainan yang layak (*fair play beginsel*).

Menurut Indroharto, asas-asas yang bersifat formal yaitu asas-asas yang penting artinya dalam rangka mempersiapkan susunan dan motivasi dari suatu *beschikking*. Jadi, menyangkut segi lahiriah dari *beschikking* itu, yang meliputi asas-asas yang berkaitan dengan proses persiapan dan proses pembentukan keputusan, dan asas-asas yang berkaitan dengan pertimbangan (*motivering*) serta susunan keputusan.

Asas-asas yang bersifat material tampak pada isi dari keputusan pemerintah. Termasuk kelompok asas yang bersifat material atau substansial ini adalah asas kepastian hukum, asas persamaan, asas larangan sewenang-wenang, larangan penyalahgunaan kewenangan. SF. Marbun membagi macam-macam AAUPL tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Asas kepastian hukum;
- b. Asas keseimbangan;
- c. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan;
- d. Asas bertindak cermat atau asas kecermatan;
- e. Asas motivasi untuk setiap keputusan;
- f. Asas tidak mencampuradukkan kewenangan;
- g. Asas permainan yang layak (*fair play*);
- h. Asas keadilan dan kewajaran;
- i. Asas kepercayaan dan menanggapi pengharapan yang wajar;
- j. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal;
- k. Asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi;
- l. Asas kebijaksanaan;
- m. Penyelenggaraan kepentingan umum.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 disebutkan beberapa asas umum penyelenggaraan negara, yaitu sebagai berikut:

- a. Asas kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
- b. Asas tertib penyelenggaraan negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
- c. Asas kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

- d. Asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memerhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- e. Asas proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- f. Asas profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- g. Asas akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **2. 4 Inspektorat Daerah**

Dalam tata aturan pemerintahan di Indonesia dikenal adanya lembaga Pengawasan Pembangunan, baik pengawasan internal maupun eksternal. Untuk tingkat kementerian dikenal adanya Irjen (Inspektoratral Jendral), sebagai pengawas internal. Sedangkan pengawas eksternal adalah BPK dan BPKP.

Pengawasan internal di Pemerintah Provinsi dan Kabupaten pengawasan internal dilakukan oleh Inspektorat Daerah yang merupakan unsur pengawas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Inspektorat Daerah dipimpin oleh



Inspektur dan dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada Gubernur atau Bupati dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah, diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atau Bupati sesuai ketentuan/peraturan perundang-undangan.

Inspektorat Daerah mempunyai fungsi perencanaan program pengawasan, perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan, pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan, pemeriksaan serta pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati di bidang pengawasan. Untuk menyelenggarakan fungsi tersebut Inspektorat mempunyai tugas:

- a. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan;
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan perekonomian;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan kesejahteraan sosial;
- d. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan keuangan dan asset;  
dan
- e. Melaksanakan kegiatan ketatausahaan.

Inspektorat Daerah sebagai Aparat pengawas internal pemerintah daerah memiliki peran dan posisi yang sangat strategis baik ditinjau dari aspek fungsi-fungsi manajemen maupun dari segi pencapaian visi dan misi serta program-program pemerintah. Dari segi fungsi-fungsi dasar manajemen, inspektorat mempunyai kedudukan yang setara dengan fungsi perencanaan atau fungsi pelaksanaan. Sedangkan dari segi pencapaian visi, misi dan program-program pemerintah, Inspektorat daerah menjadi pilar yang bertugas sebagai pengawas sekaligus

pengawal dalam pelaksanaan program yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Sebagai pengawas internal, Inspektorat Daerah yang bekerja dalam organisasi pemerintah daerah tugas pokoknya dalam arti yang lain adalah menentukan apakah kebijakan dan prosedur yang ditetapkan oleh manajemen puncak (Kepala Daerah) telah dipatuhi dan berjalan sesuai dengan rencana, menentukan baik atau tidaknya pemeliharaan terhadap kekayaan daerah, menentukan efisiensi dan efektivitas prosedur dan kegiatan pemerintah daerah, serta yang tidak kalah pentingnya adalah menentukan keandalan informasi yang dihasilkan oleh berbagai Unit/Satuan Kerja sebagai bagian yang integral dalam organisasi Pemerintah Daerah. Dari penjelasan itu dapat dikatakan bahwa Inspektorat Daerah sebagai pengawas internal memiliki karakteristik yang spesifik, dan inspektorat memiliki ciri antara lain adalah:

- a. Alat dalam organisasi Pemerintah Daerah yang menjalankan fungsi *quality assurance* atau penyediaan kualitas pelayanan yang baik;
- b. Pengguna laporan pengawas internal adalah top manajemen (Kepala Daerah) dalam organisasi Pemerintah Daerah yang bersangkutan;
- c. Dalam pelaksanaan tugas seperti halnya pengawas eksternal dapat menggunakan prosedur pemeriksaan bahkan harus memiliki prosedur yang jelas;
- d. Kegiatan pemeriksaan bersifat sebelum dan sepanjang proses kegiatan berlangsung;

- e. Fungsi pemeriksaan yang dilakukan lebih banyak bersifat pembinaan dan dalam praktiknya memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Daerah, ia tidak berwenang untuk menghakimi apalagi menindak.

## **2. 5 Disiplin Pegawai Negeri Sipil**

### **2. 5. 1 Pengertian Pegawai Negeri Sipil**

Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah salah satu jenis Kepegawaian Negeri di samping anggota TNI dan Anggota POLRI (Undang-Undang No. 43 Tahun 1999). Pengertian Pegawai Negeri adalah warga negara RI yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 43 Tahun 1999).

### **2. 5. 2 Konsep Profesionalisme Pegawai Negeri Sipil**

Konsep profesionalisme Pegawai Negeri Sipil harus memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Menguasai pengetahuan di bidangnya

Selalu berusaha dengan sungguh-sungguh untuk memperdalam pengetahuannya dengan tujuan agar dapat melaksanakan tugasnya secara berdaya guna dan berhasil guna. Untuk dapat mengetahui penguasaan pengetahuan di bidangnya dapat ditelusuri melalui:

- a. Meningkatkan pengetahuan

Merupakan keinginan dan kesungguhan dari seorang PNS untuk selalu meningkatkan pengetahuannya agar dapat mengikuti perkembangan yang terjadi dalam lingkungan kerjanya.

b. Menguasai bidang tugas

Merupakan bentuk kesadaran dan kesanggupan yang mendorong dari seorang PNS untuk selalu memiliki tekad dan ketekunan dalam melaksanakan tugas pekerjaan.

c. Efektivitas dalam melaksanakan pekerjaan

Merupakan keinginan dari seorang PNS untuk dapat melaksanakan tugasnya secara berdaya guna dan berhasil guna.

2. Komitmen pada kualitas

Sebagai rasa keterikatan untuk selalu meningkatkan kepandaian, kecakapan dan mutu pekerjaan dari seorang PNS agar dapat mendorong kinerja. Untuk dapat mengetahui komitmen pada kualitas dapat ditelusuri melalui:

a. Memiliki kecakapan

Merupakan kepedulian PNS untuk selalu meningkatkan kemampuan dalam mengerjakan pekerjaan yang menjadi tanggungjawabnya.

b. Kesanggupan dalam bekerja

Sebagai rasa keterikatan dalam dirinya terhadap tugas pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya sehingga dapat melaksanakan tugas dengan baik.

c. Selalu meningkatkan mutu kerja

Merupakan keseriusan dari seorang PNS untuk melaksanakan pekerjaan dengan sebaik-baiknya agar diperoleh hasil kerja yang optimal.

### 3. Dedikasi

Sebagai suatu bentuk pengabdian dari seorang PNS atas segala sesuatu yang menjadi tanggung jawabnya dalam rangka membantu/melayani masyarakat atau orang lain. Untuk dapat mengetahui dedikasi PNS dapat ditelusuri:

a. Kebanggaan pada pekerjaan

Merupakan perasaan yang ada pada diri seseorang yang dapat menciptakan kepuasan apabila dapat melakukan pekerjaan yang baik.

b. Tanggungjawab pada pekerjaan

Merupakan kecenderungan sikap dari seseorang untuk berani mengambil resiko atas pekerjaan yang telah dilakukannya.

c. Mengutamakan pada kepentingan umum

Sebagai kecenderungan sikap dan keinginan yang kuat dari seseorang untuk selalu mendahulukan kepentingan orang lain daripada kepentingan diri sendiri/golongan.

### 4. Keinginan untuk membantu

Sebagai suatu sikap seseorang yang mencerminkan kejujuran dan keihlasan dalam bekerja untuk membantu masyarakat. Untuk dapat mengetahui keinginan PNS untuk membantu masyarakat dapat ditelusuri melalui:

a. Kejujuran

Merupakan sikap yang harus dimiliki oleh seorang PNS untuk tidak menyalahgunakan wewenang yang dibebankan kepadanya.

b. Keihlasan

Merupakan kecenderungan seorang PNS untuk melaksanakan tugas yang menjadi tanggungjawabnya secara tulus.

Dari teori-teori sebagaimana diuraikan di atas, dapat diketahui bahwa profesionalisme sangat diperlukan di kalangan Pegawai Negeri Sipil, karena profesionalisme sangat berkaitan dengan kompetensi, yang ditandai oleh ciri-ciri sebagai berikut:

1. Meningkatkan pengetahuan;
2. Komitmen pada kualitas;
3. Dedikasi;
4. Keinginan untuk membantu.

### **2. 5. 3 Pengertian Disiplin Pegawai Negeri Sipil**

Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedisiplinan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin. Pelanggaran disiplin adalah setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan PNS yang tidak menaati kewajiban dan/atau melanggar larangan ketentuan disiplin PNS, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja. Bagi PNS yang melakukan pelanggaran disiplin diberikan hukuman disiplin. Mengenai kewajiban dan larangan bagi PNS telah diatur secara jelas dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.