

**PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN INSPEKTORAT TERHADAP
DISIPLIN PEGAWAI NEGERI SIPIL DILINGKUNGAN PEMERINTAH
KOTA PEKANBARU DITINJAU DARI PERSPEKTIF
HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

SKRIPSI

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar
Sarjana Hukum (S.H)



OLEH :

RIEKA AMALIA LUBIS
NPM : 151010130

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU**

2019

SURAT PERNYATAAN TIDAK PLAGIAT

Saya, yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : RIEKA AMALIA LUBIS
NPM : 151010130
Tempat/Tanggal Lahir : Pekanbaru, 28 Desember 1997
Program Studi : Ilmu Hukum
Alamat : Komp.Damai Langgeng blok A1 No.53
Judul Skripsi : Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Inspektorat Terhadap Disiplin Pegawai Negeri Sipil DiLingkungan Pemerintah Kota Pekanbaru Ditinjau Dari Perspektif Hukum Administrasi Negara

Dengan ini menyatakan bahwa Skripsi ini merupakan hasil karya saya sendiri, orisinil dan tidak dibuatkan oleh orang lain serta sepengetahuan saya Skripsi ini belum pernah ditulis oleh orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti Skripsi ini merupakan hasil karya orang lain, atau hasil mencontek Skripsi/ karya ilmiah orang lain (pagiat), maka saya bersedia gelar Sarjana Hukum (S.H) yang telah saya peroleh dibatalkan.

Demikian surat pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya tanpa ada paksaan dari pihak manapun.

Pekanbaru, 31 Januari 2019

Yang menyatakan,



Rieka Amalia Lubis



Sertifikat

No. Reg : (no. 049) / (kode.IV)/ UPM.FHUIR/2019
1089671163 / 24%

Sertifikat Originalitas Penelitian

Menyatakan Bahwa:

Rieka Amalia L

151010130

Dengan Judul :

Pelaksanaan Pengawasan Inspektorat Terhadap Disiplin PNS Dilingkungan Pemerintah Kota Pekanbaru Ditinjau Dari Perspektif HAN

Telah Lolos Similarity sebesar maksimal 30%

Pekanbaru, 8 Maret 2019

Wakil Dekan Bidang Akademik

Fakultas Hukum Universitas Islam Riau



Dr. Surizki Febrianto, S.H., M.H., C.L.A



UNIVERSITAS ISLAM RIAU

FAKULTAS HUKUM



Alamat : Jl.Kaharuddin Nasution No.113, Perhentian Marpoyan Pekanbaru, Riau - 28284
 Telp. (0761) 72127 Fax. (0761) 674 834, 721 27
 Website : law.uir.ac.id - e-mail : law@uir.ac.id

BERAKREDITASI " A " BERDASARKAN SK BAN-PT NO.217/SK/BAN-PT/Ak - XVI/S/X/2013

BERITA ACARA BIMBINGAN SKRIPSI

Telah Dilaksanakan Bimbingan Skripsi Terhadap :

Nama : Rieka Amalia Lubis
 NPM : 151010130
 Program Studi : Hukum Pidana
 Judul Skripsi : Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Inspektorat Terhadap Disiplin Pegawai Negeri Sipil DiLingkungan Pemerintah Kota Pekanbaru Ditinjau Dari Perspektif Hukum Administrasi Negara
 Pembimbing I : Abdul Hadi Anshary, S.H., M.H
 Pembimbing II : Wira Atma Hajri, S.H., M.H

Tanggal	Berita Bimbingan	PARAF	
		Pembimbing II	Pembimbing I
18-10-2018	- Perbaiki Abstrak - Perbaiki Kesimpulan - Sistematika penulisan		
15-01-2019	- Perbaiki Abstrak - Perbaikan di bab III		
18-01-2019	- Perbaikan di bab 4		
22-01-2019	- Acc Pembimbing II dan dapat dilanjutkan ke pembimbing I		

Perpustakaan Universitas Islam Riau
 Dokumen ini adalah Arsip Miik :

23-01-2019	- Perbaikan sistematika penulisan - Penjelasan metode penelitian		
25-01-2019	- Penambahan daftar isi		
28-01-2019	- Acc Pembimbing I dapat dilanjutkan untuk ujian		

Pekanbaru, 31 Januari 2019

Mengetahui :

An. Dekan


Dr. Surizki Febrianto, S.H., M.H

Wakil Dekan I





UNIVERSITAS ISLAM RIAU FAKULTAS HUKUM



Alamat : Jl.Kaharuddin Nasution No.113, Perhentian Marpoyan Pekanbaru, Riau - 28284
Telp. (0761) 72127 Fax. (0761) 674 834, 721 27
Website : law.uir.ac.id - e-mail : law@uir.ac.id

BERAKREDITASI "A" BERDASARKAN SK BAN-PT NO.217/SK/BAN-PT/Ak - XVI/S/X/2013

TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN INSPEKTORAT TERHADAP
DISIPLIN PEGAWAI NEGERI SIPIL DILINGKUNGAN PEMERINTAH
KOTA PEKANBARU DITINJAU DARI PERSPEKTIF HUKUM

ADMINISTRASI NEGARA

RIEKA AMALIA LUBIS
NPM : 151010130

Telah Diperiksa Dan Disetujui Oleh Dosen Pembimbing

Pembimbing I

Pembimbing II


Abdul Hadi Anshary, S.H., M.H


Wira Atma Hajri, S.H., M.H

Mengetahui:
Dekan,


Dr. Admiral, S.H., M.H.

SURAT KEPUTUSAN DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM RIAU
Nomor : 285/Kpts/FH/2018
TENTANG PENETAPAN PEMBIMBING PENULISAN SKRIPSI MAHASISWA

DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM RIAU

- Menimbang
- 1 Bahwa untuk membantu mahasiswa dalam menyusun skripsi yang lebih berkualitas , perlu ditunjuk pembimbing I dan II yang akan memberikan bimbingan sepenuhnya terhadap mahasiswa tersebut.
 - 2 Bahwa penetapan dosen sebagai pembimbing I dan II yang ditetapkan dalam surat keputusan ini dipandang mampu dan memenuhi syarat sebagai pembimbing.

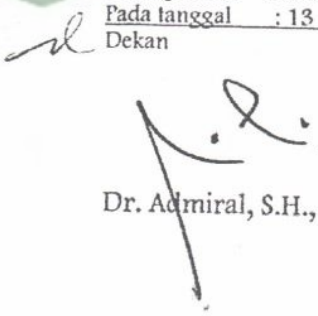
- Mengingat
- 1 Undang-Undang Nomor : 20 tahun 2003 tentang Pendidikan Nasional
 - 2 UU No. 14 Tahun 2005 Tentang Guru Besar
 - 3 UU Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi
 - 4 PP Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi
 - 5 Permenristek Dikti Nomor 44 Tahun 2015 Tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi
 - 6 Permenristek Dikti Nomor 32 Tahun 2016 Tentang Akreditasi Prodi dan Perguruan Tinggi
 - 7 SK. BAN-PT Nomor 217/SK/BAN-FT/Ak-XVI/S/X/2013
 - 8 Statuta Universitas Islam Riau Tahun 2013
 - 9 SK. Rektor Universitas Islam Riau Nomor : 112/UIR/Kpts/2016

MEMUTUSKAN

- Menetapkan
- 1 Menunjuk
Nama : Abdul Hadi Anshary, S.H., M.H.
NIP/NPK : 00 12 02 306
Pangkat/Jabatan : Penata /III/c
Jabatan Fungsional : Lektor
Sebagai : Pembimbing I Penulisan Skripsi mahasiswa

Nama : RIEKA AMALIA LUBIS
NPM : 15 10 02 130
Jurusan/program studi : Ilmu Hukum/Hukum Administrasi Negara
Judul skripsi : PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN INSPEKTORAT TERHADAP DISIPLIN PEGAWAI NEGERI SIPIL DI LINGKUNGAN PEMERINTAH KOTA PEKANBARU DITINJAU DARI PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
 - 2 Tugas-tugas pembimbing I dan pembimbing II adalah berpedoman kepada SK. Rektor Nomor : 052/UIR/Kpts/1989, tentang pedoman penyusunan skripsi mahasiswa fakultas di lingkungan Universitas Islam Riau
 - 3 Kepada yang bersangkutan diberikan honorarium, sesuai dengan ketentuan yang berlaku di lingkungan Universitas Islam Riau.
 - 4 Keputusan ini mulai berlaku semenjak ditetapkan, jika ternyata terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.
Kutipan : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dilaksanakan.

Ditetapkan di : Pekanbaru
Pada tanggal : 13 Oktober 2018
Dekan


Dr. Admiral, S.H., M.H.

Tembusan : Disampaikan kepada :

1. Yth. Bapak Rektor UIR di Pekanbaru
2. Yth. Sdr. Ka. Departemen Ilmu Hukum Fak. Hukum UIR
3. Yth. Ka. Biro Keuangan UIR di Pekanbaru

SURAT KEPUTUSAN DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM RIAU
Nomor : 285/Kpts/FH/2018
TENTANG PENETAPAN PEMBIMBING PENULISAN SKRIPSI MAHASISWA

DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM RIAU

- Menimbang**
- 1 Bahwa untuk membantu mahasiswa dalam menyusun skripsi yang lebih berkualitas, perlu ditunjuk pembimbing I dan II yang akan memberikan bimbingan sepenuhnya terhadap mahasiswa tersebut.
 - 2 Bahwa penetapan dosen sebagai pembimbing I dan II yang ditetapkan dalam surat keputusan ini dipandang mampu dan memenuhi syarat sebagai pembimbing.

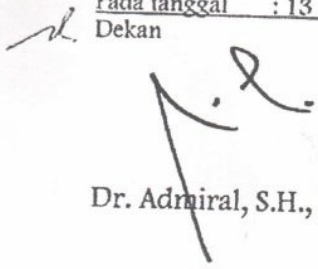
- Mengingat**
- 1 Undang-Undang Nomor : 20 tahun 2003 tentang Pendidikan Nasional
 - 2 UU No. 14 Tahun 2005 Tentang Guru Besar
 - 3 UU Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi
 - 4 PP Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi
 - 5 Permenristek Dikti Nomor 44 Tahun 2015 Tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi
 - 6 Permenristek Dikti Nomor 32 Tahun 2016 Tentang Akreditasi Prodi dan Perguruan Tinggi
 - 7 SK. BAN-PT Nomor 217/SK/BAN-PT/Ak-XVI/S/X/2018
 - 8 Statuta Universitas Islam Riau Tahun 2013
 - 9 SK. Rektor Universitas Islam Riau Nomor : 112/UIR/Kpts/2016

MEMUTUSKAN

- Menetapkan**
- 1 Menunjuk
Nama : Wira Atma Hajri, S.H., M.H.
NIP/NPK : 16 11 02 618 / 1011039001
Pangkat/Jabatan : Penata Muda TK I / III/b
Jabatan Fungsional : Asisten Ahli
Sebagai : Pembimbing II Penulisan Skripsi mahasiswa

Nama : RIEKA AMALIA LUBIS
NPM : 15 10 02 130
Jurusan/program studi : Ilmu Hukum/Hukum Administrasi Negara
Judul skripsi : PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN INSPEKTORAT TERHADAP DISIPLIN PEGAWAI NEGERI SIPIL DI LINGKUNGAN PEMERINTAH KOTA PEKANBARU DITINJAU DARI PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
 - 2 Tugas-tugas pembimbing I dan pembimbing II adalah berpedoman kepada SK. Rektor Nomor : 052/UIR/Kpts/1989, tentang pedoman penyusunan skripsi mahasiswa fakultas di lingkungan Universitas Islam Riau
 - 3 Kepada yang bersangkutan diberikan honorarium, sesuai dengan ketentuan yang berlaku di lingkungan Universitas Islam Riau.
 - 4 Keputusan ini mulai berlaku semenjak ditetapkan, jika ternyata terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.
Kutipan : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dilaksanakan.

Ditetapkan di : Pekanbaru
Pada tanggal : 13 Oktober 2018
Dekan


Dr. Admiral, S.H., M.H.

Tembusan : Disampaikan kepada :

1. Yth. Bapak Rektor UIR di Pekanbaru
2. Yth. Sdr. Ka. Departemen Ilmu Hukum Fak. Hukum UIR
3. Yth. Ka. Biro Keuangan UIR di Pekanbaru

NOMOR : 027 / KPTS / FH-UIR / 2019
TENTANG PENETAPAN TIM PENGUJI UJIAN KOMPREHENSIF SKRIPSI MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM RIAU

DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM RIAU

- Menimbang :
1. Bahwa untuk pelaksanaan ujian komprehensif skripsi mahasiswa perlu di tetapkan tim penguji dalam Surat Keputusan Dekan.
 2. Bahwa nama-nama tersebut di bawah ini dipandang mampu dan memenuhi syarat sebagai penguji.

- Mengingat :
1. Undang-undang Nomor : 20 Tahun 2003
 2. Undang-undang Nomor : 14 Tahun 2005
 3. Peraturan Pemerintah Nomor : 30 Tahun 1990
 4. Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional :
 - a. Nomor : 232/U/2000
 - b. Nomor : 234/U/2000
 - c. Nomor : 176/U/2001
 - d. Nomor : 045/U/2002
 5. Surat Keputusan Direktur Jendral Pendidikan Tinggi Nomor : 02.Dikti/Kep/1991
 6. Keputusan BAN-PT Nomor : 217/SK/BAN-PT/Ak-XVI/S/X/2013
 7. Statuta Universitas Islam Riau Tahun 2009
 8. Surat Keputusan Rektor Universitas Islam Riau tentang Kurikulum FH Nomor :
 - a. Nomor : 52/UIR/Kpts/1998
 - b. Nomor : 55/UIR/Kpts/1989
 - c. Nomor : 117/UIR/KPTS/2012

MEMUTUSKAN

- Menetapkan :
1. Tim Penguji Komprehensif Skripsi Mahasiswa :

N a m a	:	Rieka Amalia Lubis
N.P.M.	:	151010130
Program Studi	:	Ilmu Hukum
Judul Skripsi	:	Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Inspektorat Terhadap Disiplin Pegawai Negeri Sipil Dilingkungan Pemerintah Kota Pekanbaru Ditinjau Dari Perspektif Hukum Administrasi Negara

Dengan susunan tim penguji terdiri dari

- | | | |
|-------------------------------|---|--|
| Abdul Hadi Anshary, S.H., M.H | : | Ketua merangkap penguji materi skripsi |
| Wira Atma Hajri, S.H., M.H | : | Sekretaris merangkap penguji sistematika |
| Dr. Ardiansyah, S.H., M.H | : | Anggota merangkap penguji methodologi |
| July Wiarti, S.H., M.H | : | Notulis |

2. Laporan hasil ujian serta berita acara ujian telah disampaikan kepada pimpinan fakultas selambat-lambatnya sehari setelah ujian dilaksanakan.
3. Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan bila terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.

Kutipan : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dapat diketahui dan dimaklumi.

Ditetapkan di : Pekanbaru
Pada Tanggal 14 Maret 2019
Dekan,


Dr. Admiral, S.H., M.H
NPK. 080102332

Tembusan disampaikan kepada :

1. Yth. Bapak Rektor Universitas Islam Riau di Pekanbaru
2. Yth. Bapak Kepala Biro Keuangan Universitas Islam Riau di Pekanbaru
3. Pertinggal



UNIVERSITAS ISLAM RIAU FAKULTAS HUKUM



Alamat : Jl. Kaharuddin Nasution No.113, Perhentian Marpoyan Pekanbaru, Riau - 28284

Telp. (0761) 72127 Fax. (0761) 674 834, 721 27

Website : law.uir.ac.id - e-mail : law@uir.ac.id

BERAKREDITASI "A" BERDASARKAN SK BAN-PT NO. 2777/SK/BAN-PT/Akred/S/X/2018

BERITA ACARA UJIAN KOMPREHENSIF SKRIPSI

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Berdasarkan Surat Keputusan Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, Nomor : 027 /KPTS/FH-UIR/2019 Tanggal 14 Maret 2019 , pada hari ini Sabtu tanggal 16 Maret 2019 telah dilaksanakan Ujian Skripsi Program Studi (S1) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, atas nama :

Nama : Rieka Amalia Lubis
 N P M : 151010130
 Program Study : Ilmu Hukum
 Judul Skripsi : Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Inspektorat Terhadap Disiplin Pegawai Negeri Sipil Dilingkungan Pemerintah Kota Pekanbaru Ditinjau Dari Perspektif Hukum Administrasi Negara
 Tanggal Ujian : 16 Maret 2019
 Waktu Ujian : 08.00 - 09.00 WIB
 Tempat Ujian : Ruang Sidang Fak. Hukum UIR
 IPK : 3,75
 Predikat Kelulusan : Dengan Pujian

Ketua

Sekretaris

Abdul Hadi Anshary, S.H., M.H

Wira Atma Hajri, S.H., M.H

Dosen Penguji

Tanda Tangan

1. Abdul Hadi Anshary, S.H., M.H
2. Wira Atma Hajri, S.H., M.H
3. Dr. Ardiansyah, S.H., M.H

- 1.
- 2.
- 3.

Notulen

4. July Wiarti. S.H., M.H



Pekanbaru, 16 Maret 2019
 Dekan Fakultas Hukum UIR

Dr. Admiral, S.H., M.H

Perpustakaan Universitas Islam Riau
 Dokumen ini adalah Arsip Miik :

ABSTRAK

Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah sebuah bentuk profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), dengan penetapan ASN sebagai sebuah profesi, maka diperlukan adanya asas, nilai dasar, kode etik, dan kode perilaku serta pengembangan kompetensi dan oleh karena itu diperlukan Pengawasan yang efektif terutama Pengawasan dari Institusi yang ditunjuk oleh Pemerintah sendiri yaitu Inspektorat.

Inspektorat merupakan unsur penunjang Pemerintah di Bidang Pengawasan yang dipimpin oleh seorang Kepala Badan yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah, namun dalam hal ini masyarakat perlu tahu pelaksanaan fungsi pengawasan Inspektorat terhadap Pegawai Negeri Sipil dilingkungan kota Pekanbaru ditinjau dari perspektif Hukum Administratif Negara, hambatan yang dihadapi inspektorat dalam mengawasi pegawai negeri sipil dilingkungan kota Pekanbaru dan dampak positif dan negatif pelaksanaan fungsi pengawasan Inspektorat terhadap Pegawai Negeri Sipil dilingkungan Kota Pekanbaru ditinjau dari Perspektif Hukum Administratif Negara.

Fungsi Pengawasan Inspektorat tersebut sebenarnya sudah cukup dijelaskan dalam Pembinaan Pegawai Negeri Sipil telah diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang menjelaskan bahwa Pembinaan dan Pengawasan yang dilakukan oleh Pihak Inspektorat dilaksanakan dalam bentuk audit, review, monitoring, evaluasi, pemantauan, dan bimbingan teknis serta bentuk pembinaan dan pengawasan lainnya. Namun ada beberapa hambatan terutama dalam tenaga Auditor pada struktur kelompok jabatan Fungsional Auditor, fasilitas dan anggaran yang belum memadai. Namun disisi lain ada dampak positif dan negative dengan adanya Pengawasan yang dilakukan Inspektorat tersebut Memperbesar peluang pemerintah untuk menjalankan sistem pemerintahan dengan baik namun disisi negatifnya adalah Memungkinkan peluang untuk adanya pembayaran uang *under table* / tutup mulut antara ASN dengan staff yang melakukan pengawasan tersebut.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah subhanahu wa ta'ala yang telah melimpahkan kasih dan sayang-Nya kepada kita, sehingga penulis bisa menyelesaikan skripsi dengan tepat waktu, yang kami beri judul **“Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Inspektorat Terhadap Pegawai Negeri Sipil Dilingkungan Pemerintah Kota Pekanbaru Ditinjau Dari Perspektif Hukum Administratif Negara”**.

Tujuan dari penyusunan skripsi ini guna memenuhi salah satu syarat untuk bisa menempuh ujian sarjana pendidikan pada Fakultas Hukum jurusan Hukum Administrasi Negara di Universitas Islam Riau.

Didalam pengerjaan skripsi ini telah melibatkan banyak hal. Oleh sebab itu, disini penulis sampaikan rasa terima kasih sedalam-dalamnya kepada;

1. Bapak Dr. Admiral, S.H,M.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Riau yang telah memberikan ijin penelitian;
2. Bapak Dr. Surizki S.H,M.H selaku Wakil Dekan 1 Fakultas Hukum Universitas Islam Riau yang telah memberikan ijn untuk penelitian ini;
3. Bapak Dr. Rosyidi Hamzah,S.H,M.H selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Islam Riau yang telah memberikan ijn untuk penelitian ini;
4. Bapak S.Parman,S.H,M.H selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Islam Riau yang telah memberikan ijn untuk penelitian ini;

5. Bapak Abdul Hadi Anshary S.H,M.H selaku Ketua Departemen sekaligus Dosen Pembimbing I Fakultas Hukum Universitas Islam Riau yang telah memberikan bimbingan dan ijin untuk penelitian ini;
6. Bapak Wira Atma Hajri, S.H,M.H selaku Dosen Pembimbing II Fakultas Hukum Universitas Islam Riau yang telah memberikan bimbingan dan ijin untuk penelitian ini;
7. Staff Tata Usaha dan IT yang telah banyak membantu saya dalam pengurusan administrasi penelitian ini;
8. Orangtua tercinta yang telah memberikan banyak doa dan dukungan kepada penulis secara moril maupun materil sehingga skripsi ini terjadi;
9. Kakak tercinta juga anggota keluarga dan kerabat yang senantiasa membantu dalam pembuatan skripsi ini, memberikan doa dan dukungan semangat kepada penulis;
10. Aulia Hidayatullah yang telah ikut membantu dalam pembuatan skripsi dan ikut memberikan do'a dan dukungan semangat kepada penulis;
11. Astridyva aulya yang telah ikut memberikan do'a dan dukungan semangat kepada penulis;
12. Nalardi yang telah ikut memberikan do'a dan dukungan semangat kepada penulis;
13. Sahabat dan rekan seperjuangan tercinta yang tiada henti memberikan dukungan dan motivasi kepada penulis;

14. Semua Pihak yang telah banyak membantu dalam penyusunan skripsi ini yang tidak bisa penulis sebutkan semuanya;

Pekanbaru, 10 Oktober 2018
Penulis

Riekha Amalia Lubis



Dokumen ini adalah Arsip Miik :
Perpustakaan Universitas Islam Riau

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
SURAT PERNYATAAN TIDAK PLAGIAT	ii
SERTIFIKAT ORIGINALITAS PENELITIAN	iii
BERITA ACARA BIMBINGAN SKRIPSI	iv
BERITA ACARA PERSETUJUAN SKRIPSI	vi
SURAT KEPUTUSAN PENUNJUKAN PEMBIMBING I.....	vii
SURAT KEPUTUSAN PENUNJUKAN PEMBIMBING II	viii
SURAT KEPUTUSAN PENUNJUKAN DOSEN PENGUJI.....	ix
BERITA ACARA MEJAH HIJAU	x
ABSTRAK	xi
KATA PENGANTAR	xii
DAFTAR ISI	xv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan dan Manfaat Penulisan	14
D. Konsep Operasional.....	15
E. Metode Penelitian	19
BAB II TINJAUAN UMUM	
A. Tinjauan Umum Kota Pekanbaru	23
B. Tinjauan Umum Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)	31
C. Tinjauan Umum Tentang Pengawasan Inspektorat	51

BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Pengawasan Inspektorat Terhadap Displin
Aparatur Sipil Negara (ASN) 74

B. Hambatan Inspektorat Dalam Melaksanakan Pengawasan 85

C. Dampak Positif dan Negatif Pelaksanaan Fungsi Pengawasan
Inspektorat Terhadap Aparatur Sipil Negara..... 88

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan..... 91

B. Saran. 92

DAFTAR PUSTAKA 93



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sumber daya manusia adalah kemampuan seseorang yaitu dalam pola pemikiran dan pola fisik yang dimiliki oleh seseorang berperilaku dipengaruhi oleh keturunan atau keluarga maupun lingkungan di kehidupan sehari-hari serta cara kerjanya, hal ini disebabkan karena adanya motivasi untuk melengkapinya. Sumber daya manusia merupakan ciptaan yang Maha Kuasa yang diberikan sumber daya yaitu memiliki akal, perasaan, keterampilan, pengetahuan dan kreatifitas. Seperti fungsi setiap orang terhadap lingkungan tempat hidup yang tidak lepas dari sikap pengembangan dan potensi yang dimiliki oleh seseorang tersebut untuk mengembangkan lingkungan, membina, sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan. (<http://www.pengertianku.net>, 2017) diakses pada tanggal 18 April 2018.

Fungsi sumber daya manusia biasanya berfungsi guna untuk meningkatkan fungsi serta meningkatkan kinerja sebuah perusahaan ataupun instansi agar menjadi lebih baik. Pegawai Negeri Sipil merupakan sumber daya manusia utama didalam negara yaitu berdedikasi untuk negara yang berfungsi dan memiliki tanggung jawab terhadap membuat peraturan yang guna mengatur pemerintahan di Indonesia yang dimana berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang kemudian diterapkan terhadap masyarakat yang ada di Indonesia sehingga menjadi lebih baik di kemudian hari nantinya.

Adapun beberapa faktor yang dapat mempengaruhi kualitas dari sumber daya manusia, misalnya seperti: (<http://www.pengertianku.net>, 2017)

a. Pendidikan

Pendidikan yang baik dan benar dapat menghasilkan seseorang menjadi lebih baik lagi didalam kehidupan kedepan nantinya. Dimana pendidikan merupakan aspek penting didalam membangun ataupun mencari SDM. Semakin tinggi dan semakin bagusnya tingkat pendidikan seseorang biasanya akan menunjang nantinya didalam kehidupan sehari-hari dirinya didalam suasana bekerja maupun didalam kehidupan bermasyarakat. Maka dari itu pendidikan seseorang sangat mempengaruhi dalam pola pikir dan kehidupan seseorang tersebut nantinya.

b. Lingkungan

Lingkungan didalam pembentukan karakter seseorang sangat berpengaruh besar terhadap seseorang. Dimana seseorang tersebut biasa hidup dan mengulangi kehidupannya sehari-hari seperti apa yang dia rasakan di lingkungan hidup biasa dia berada. Hal ini biasa terjadi dan memang lazim adanya dikarenakan manusia memiliki sikap ataupun sifat melihat, kemudian meniru, dan nantinya mereka sendiri yang akan memodifikasi dalam artian mencerna mana yang baik buat diri mereka sendiri. Lingkungan ini sendiri bisa berawal dari lingkungan hidup sehari-hari seperti lingkungan rumah tempat tinggal, lingkungan bermain, lingkungan kerja serta pendidikan dimana dia biasa berada dan berinteraksi oleh orang lain.

Pada zaman modern saat ini yang memiliki teknologi dan ilmu komunikasi yang semakin maju sedemikian pesat yang bisa dikatakan sebagai zaman Mileneal yang dimana masyarakat bisa memperoleh data dan informasi yang akurat dan cepat dikarenakan semua informasi bisa didapatkan melalui Internet yang dimana semua dapat ditemukan dan dicari didalamnya. Dizamana modern ini dapat menunjang seseorang menjadi SDM yang lebih baik dan berguna bagi perusahaan, organisasi, maupun instansi di kemudian hari nantinya di dalam kerja sehingga tercapainya suatu tujuan yang diharapkan.

Sumber daya manusia merupakan hal penting didalam sebuah perusahaan, organisasi, maupun instansi yang dimana SDM tersebut lah sebagai subjek ataupun pelaku yang nantinya akan menjalani dan melakukan segala sesuatu perbuatan yang berhubungan terhadap kemajuan nya suatu perusahaan, organisasi, maupun instansi yang akan dicapai serta menjadi penanggung jawab terhadap pencapaian ataupun apapun yang terhad di kemudian hari nanti.

Sumber daya manusia sangat berpengaruh terhadap segala sesuatu yang ada didaerah lingkungan ataupun dimana dia berada nantinya. Dimana SDM tersebut yang membuat dan yang nantinya akan mengenalkan serta menjalani semua peraturan yang dibuat nya guna mewujudkan segala sesuatu yang akan dicapai yang nantinya guna untuk menunjang kebaikan terhadap organisasi, perusahaan, maupun instansi negara.

Sumber daya manusia saling berkaitan dengan Negara dimana SDM merupakan subjek ataupun pelaku utaman dalam menjalankan instansi Negara nantinya. Maka dari itu dibutuhkan adanya aturan yang mana aturan tersebut guna

mengatur segala sesuatu yang berhubungan antara manusia dan Negara. Peraturan tersebut diatur dalam Hukum Administrasi Negara. Dalam administrasi negara, Pegawai negeri sipil merupakan sumber daya manusia utama yang dimana berguna dan berfungsi dalam menjalankan segala sesuatu yang berhubungan dengan negara nantinya. Tugas dari Pegawai negeri sipil ini sendiri yaitu menjalankan segala sesuatu yang berhubungan dengan pemerintahan. Pegawai negeri sipil tersebut mendedikasikan dirinya secara profesional dalam memberikan pelayanan serta jujur dan adil didalam segala sesuatu yang dibutuhkan masyarakat.

Birokrasi terhadap SDM pemerintahan yaitu subjek ataupun Pegawai negeri sipil sebagai pelaku yang menjalani segala sesuatu yang berhubungan dengan pelayanan administrasi negara baik itu melalui pemerintahan pusat yang merupakan tingkat tertinggi didalam pemerintahan tertinggi, kemudian pemerintahan provinsi, pemerintahan kabupaten/kota, kecamatan, hingga kelurahan yang nantinya akan saling bekerja sama untuk mewujudkan birokrasi yang baik dan tertata seperti yang diharapkan dimana seluruh aspek pemerintahan dari tingkat teratas hingga yang paling bawah saling mengerti dan bekerja sama satu sama lainnya. (Rudito, 2016)

Adapun faktor yang mempengaruhi harus diadakannya birokrasi tersebut dikarenakan agar membantu dan mempermudah masyarakat dalam memberikan pelayanan yang nantinya masyarakat dapat terbantu dalam pengurusan segala sesuatu hal yang dibutuhkannya. Hal ini masyarakat dapat terbantu dikarenakan birokrasi lah yang kebanyakan dimengerti dan diterima oleh masyarakat.

Di dalam Pasal 1 huruf (a) UU No.43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil adalah mereka atau seseorang yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam jabatan negeri atau disertai tugas-tugas negeri lainnya yang ditetapkan berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan serta digaji menurut peraturan yang berlaku. (UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian). Berdasarkan pada ketentuan tersebut di atas, maka unsur-unsur yang harus dipenuhi agar seseorang dapat disebut sebagai pegawai negeri adalah :

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

Sedangkan menurut pasal 2 ayat (2) UU No. 43 Tahun 1999, maka Pegawai Negeri berdasar pada definisi dalam pasal 1 huruf (a) terdiri dari :

1. Pegawai Negeri Sipil, dan
2. Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia

Kemudian di dalam Pasal 2 ayat (2) dinyatakan pula bahwa Pegawai Negeri Sipil terdiri dari :

1. Pegawai Negeri Sipil Pusat,
2. Pegawai Negeri Sipil Daerah,
3. Pegawai Negeri Sipil lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Sehingga di dalam Pasal 2 dari UU No. 43 Tahun 1999 ini dijelaskan bahwa, Pegawai Negeri adalah pelaksana peraturan perundang-undangan, oleh sebab itu Pegawai Negeri yang terdiri dari Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah wajib berusaha agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh masyarakat. (UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian).

Pegawai negeri sipil memiliki tugas dan tanggung jawab dalam mentaati dan melaksanakan segala hukum dan peraturan yang telah dibuat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan diharapkan dengan adanya peraturan tersebut seluruh pegawai negeri sipil yang diberikan tugas dinas oleh pemerintah memiliki tanggung jawab dan dapat melakukan semua pekerjaannya dengan baik dan benar sehingga mendapatkan hasil yang lebih baik bagi masyarakat dan negara.

Namun, pada realita yang kita sama-sama ketahui pada sekarang ini kebanyakan para pegawai negeri sipil tersebut masih banyak yang diluar ekspektasi yang diharapkan masyarakat dikarenakan banyaknya PNS yang sering dan selalu saja melakukan hal-hal yang bertengangan dengan peraturan maupun hukum yang berlaku sehingga sering terjadi nya ketimpangan didalam instansi pemerintahan yang berdampak kepada masyarakat yang akan dan ingin melakukan proses administrasi terhadap pemerintah.

Sehubungan dengan hal tersebut, pemerintah telah menerapkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2011, pada Pasal 4 tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS yang meliputi unsur SKP dan perilaku kerja.

Sedangkan Pasal 7 ayat 2, disebutkan “penilaian SKP meliputi aspek kuantitas, kualitas, waktu dan biaya.Selanjutnya pada Bab III Perilaku Kerjasama Pasal 12 menyebutkan bahwa “*penilaian perilaku kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf b meliputi aspek orientasi pelayanan, integritas, komitmen, disiplin, kerja sama dan kepemimpinan*”. (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 46 Tahun 2011).

pada tanggal 15 Januari 2014, adanya Undang-undang mengenai Aparatur Sipil Negara (ASN) memegang peranan penting dalam Pembagian secara rinci tugas Pegawai Negeri Sipil yang saat ini disebut Aparatur Sipil Negara (ASN). UU ASN tersebut menegaskan bahwa ASN adalah sebuah bentuk profesi bagi PNS dan PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja), dengan penetapan ASN sebagai sebuah profesi, maka diperlukan adanya asas, nilai dasar, kode etik, dan kode perilaku serta pengembangan kompetensi.

Peran seorang pimpinan didalam instansi pemerintahan yang didalam ini merupakan pimpinan dari setiap daerah atau bagian-bagian dari pegawai negeri sipil itu sendiri. Dimana pemimpin dari sebuah instansi pemerintahan pegawai negeri sipil tersebut yang akan nantinya menjadi sebuah contoh teladan serta disiplin terhadap anggota dan bawahannya yang bekerja dibawahnya. Maka dari itu seorang pemimpin diharapkan dapat memberikan contoh teladan serta disiplin terhadap seluruh anggota dan bawahannya yang bekerja bersama nya sehingga dapat mendorong dan menunjang kinerja seluruh anggota dan bawahannya sehingga mendapatkan hasil kerja yang lebih baik lagi dikedepan harinya didalam instansi pemerintahan yang dipimpin oleh nya.

Instansi pemerintahan ini sendiri dimana seorang pegawai negeri sipil tersebut sebagai masyarakat dan manusia biasa pasti juga membutuhkan hiburan dan apresiasi serta penghargaan atas apa yang telah dia lakukan dan kerjakan selama dia bekerja di pemerintahan selama ini. Maka dari itu pemerintah alangkah baiknya dapat memberikan sebuah hadiah kepada pegawai negeri sipil tersebut dapat berupa materil maupun moril dan juga sebuah penghargaan atas segala sesuatu hal yang telah dia lakukan kerjakan terhadap pemerintahan Indonesia. Sehingga hal ini pula yang menjadi motivasi terhadap si pegawai negeri sipil tersebut dapat bekerja lebih giat dan semangat lagi.

Adapun etika dan aturan didalam pelaksanaan birokrasi didalam instansi pemerintahan di Indonesia yang berdasarkan unsur ataupun azas moral dan mental dari seorang aparatur sipil negara didalam pelaksanaan tugas-tugas yang akan di bebaskan kepadanya dapat dilihat dari bagaimana kinerjanya didalam pelaksanaan selama dia melakukan tugas nya tersebut. Adapun fungsi pokok dari birokrasi didalam pemerintahan itu sendiri yaitu dalam aspek fungsi pelayanan, fungsi pengaturan, serta fungsi pemberdayaan masyarakat. Jika membahas mengenai aparat ataupun pemerintah birokrasi tersebut harus melaksanakan seluruh tugas dan kerjanya yang akan menjadi tanggung jawab nya sendiri nantinya yang sesuai dengan ketentuan aturan yang seharusnya dan semestinya yang seusai dan pantas untuk dilakukan berdasarkan peraturan yang telah diatur untuk dipatuhi dan dilaksanakan oleh setiap aparatur sipil negara yang ini merupakan pegawai negeri sipil dengan sebaik-baiknya.

Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan berwibawa, pemerintah memfokuskan dan memprioritaskan birokrasi guna upaya meningkatkan kerja birokrasi kerja pemerintah agar mampu meningkatkan kinerja birokrasi yang nantinya mampu memenuhi seluruh kebutuhan yang masyarakat inginkan. Dan juga akan berdampak mengurangi adanya penyalahgunaan kewenangan di lingkungan aparatur pemerintahan, serta meningkatkan kualitas pengawasan dibagian eksternal maupun internal dan pengawasan masyarakat yaitu tindak lanjut dari hasil pengawasan dan pemeriksaan.

Pengawasan merupakan salah satu bagian dari fungsi manajemen agar nantinya pelaksanaan kerja terkontrol dan sesuai dengan yang di targetkan didalam perencanaan diawal. Pengawasan ini sendiri sering dan harus dilakukan dikarenakan pada saat pengerjaan terkadang sudah lazimnya terjadi kesalahan ataupun ke tidak sesuaian dengan dari awal yang direncanakan, hal ini baik secara disengaja maupun tidak sengaja antara pihak ekstern maupun intern. Maka dari itu peran pengawasan sangat penting dalam hal manajemen pelaksanaan kerja agar dapat mengurangi dan meminimalisir adanya penyimpangan, penyalahgunaan, kebocoran, kekurangan, pemborosan, kemubaziran, penyelewengan, dan lain-lain di masa akan datang.

Prajudi Atmosudirdjo membagi pengawasan menjadi dua, yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif; serta pengawasan intern dan pengawasan ekstern. (Efendi, 2007).

Menurut *Aberham Yohanes* dan *Desta G/ Michael* meliputi jenis-jenis berikut. (Yohannes, Hukum Administrasi, 2010)

1. *Internal Control* (Pengawasan Internal), yaitu pengawasan yang dilakukan oleh badan/lembaga pengawasan yang berada dalam struktur organisasi pemerintah itu sendiri;
2. *External Control* (Pengawasan Eksternal), yaitu pengawasan yang dilakukan oleh badan/lembaga pengawasan yang berada di luar struktur organisasi pemerintah.
3. *Parliamentary Control* (Pengawasan Parlemen), yaitu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga parlemen.
4. *Executive Control* (Pengawasan Eksekutif), yaitu pengawasan yang dilakukan oleh badan eksekutif. Misalnya, menteri melakukan pengawasan terhadap pegawai-pegawai di kementerian yang dipimpinnya.
5. *Control by administrative tribunals*, (Pengawasan Eksekutif), yaitu pengawasan yang dilakukan oleh badan eksekutif. Misalnya, menteri melakukan pengawasan terhadap pegawai-pegawai di kementerian yang dipimpinnya.
6. *Control by administrative tribunals*, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh badan khusus yang disebut tribunals. Tribunals adalah badan yang berfungsi untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan rakyat dalam bidang-bidang tertentu.
7. *Control by human rights commission and ombudsman* (pengawasan oleh komisi Hak Asasi Manusia dan Ombudsman), yaitu pengawasan untuk pencegahan pelanggaran Hak Asasi Manusia dan Pengaduan terhadap pemerintah.

8. *Mass Media Control* (pengawasan media massa), yaitu pengawasan oleh media massa baik cetak maupun elektronik.

Untuk mendapatkan suatu sistem pengawasan yang efektif, maka perlu dipenuhi beberapa prinsip pengawasan. Prinsip pokok pertama merupakan standar atau alat pengukur daripada pekerjaan yang dilaksanakan oleh bawahan. Rencana tersebut menjadi penunjuk apakah sesuatu pelaksanaan pekerjaan berhasil atau tidak. Walaupun demikian, prinsip pokok kedua merupakan suatu keharusan yang perlu ada, agar sistem pengawasan itu memang benar-benar dapat efektif dilaksanakan.

Selain prinsip pokok diatas, maka suatu sistem pengawasan haruslah mengandung prinsip – prinsip berikut :

1. Dapat mereflectir sifat-sifat dan kebutuhan-kebutuhan dari kegiatan-kegiatan yang harus diawasi.
2. Dapat dengan segera melaporkan penyimpangan-penyimpangan.
3. Fleksibel.
4. Dapat mereflectir pola organisasi.
5. Ekonomis.
6. Dapat dimengerti.
7. Dapat menjamin diadakannya tindakan korektif.

Setiap penyelenggaraan kegiatan pasti ada sistem pengawasan yang berbeda-beda dengan sistem pengawasan kegiatan lainya. Sistem pengawasan ini sendiri haruslah yang bertujuan dan mengacu kepada kegiatan yang nantinya akan dilakukan sehingga pengawasan tidak dapat disamakan dengan sistem

pengawasan pada kegiatan lain. Dalam hal ini agar semua berjalan efektif dan sesuai dengan apa yang diharapkan pengawas yang melakukan pengawasan pada kegiatan tersebut dapat melaporkan jika adanya terjadi penyimpangan-penyimpangan dari rencana, yang nantinya agar dapat di perbaiki ataupun dirubah sehingga mengurangi bahkan mentiadakan tidak adanya kesalah dalam kegiatan agar mendapatkan hasil seperti apa yang diharapkan dan direncanakan pada awalnya.

Siswanto mengemukakan “disiplin kerja sebagai suatu sikap menghormati, menghargai patuh dan taat terhadap peraturan-peraturan yang berlaku baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis serta sanggup menjalankannya dan tidak mengelak menerima sanksi-sanksi apabila ia melanggar tugas dan wewenang yang diberikan kepadanya”. Sementara itu, *Jerry dan Barbara* mendefinisikan “disiplin sebagai suatu proses bekerja yang mengarah kepada ketertiban dan pengendalian diri”. Disiplin kerja adalah kesadaran, kemauan dan kesediaan kerja orang lain agar dapat taat dan tunduk terhadap semua peraturan dan norma yang berlaku, kesadaran kerja adalah sikap sukarela dan merupakan panggilan akan tugas dan tanggung jawab bagi seorang pegawai.

Fungsi Hukum Administrasi dalam pengawasan Inspektorat terhadap kinerja pegawai negeri sipil sejalan dengan pendapat *Henc Van Maarseven* dan *Ger van der Tang* yang digunakan dalam ilmu hukum di Eropa Barat, yang berarti meliputi tugas atau aktifitas yang ditugaskan kepada seseorang atau suatu badan, atau peranan atau pekerjaan secara khusus. (Efendi, Hukum Administrasi, 2007)

Seperti yang disampaikan *G. Faltoe* menyatakan bahwa hukum administrasi mengatur hubungan hukum antara badan-badan publik dengan individu atau badan-badan privat atau antar badan publik satu dengan lainnya. Fungsi utama hukum administrasi adalah sebagai kontrol hukum bagi pelaksanaan fungsi pemerintahan dan untuk menjamin bahwa pemerintah bertindak sesuai dengan wewenangnya (tidak menyalahgunakan wewenang). (Efendi, Hukum Administrasi, 2007)

Mengetahui bahwa masalah pengawasan erat hubungannya dengan fungsi manajemen lainnya, dan dapat berujung pada pencapaian tujuan serta peningkatan kinerja pegawai dalam sebuah instansi pemerintahan, termasuk dilingkungan Kota Pekanbaru, maka penelitian ini menarik untuk dikaji lebih dalam melalui variabel orientasi pelayanan, integritas, komitmen, kedisiplinan, kerjasama dan kepemimpinan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, dapat dirumuskan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan Inspektorat terhadap pegawai negeri sipil dilingkungan kota Pekanbaru ditinjau dari perspektif Hukum Administratif Negara?
2. Apa hambatan yang dihadapi inspektorat dalam mengawasi pegawai negeri sipil dilingkungan kota Pekanbaru?

3. Bagaimana dampak positif dan negatif pelaksanaan fungsi pengawasan Inspektorat terhadap Pegawai Negeri Sipil dilingkungan Kota Pekanbaru ditinjau dari Perspektif Hukum Administratif Negara?

C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

Adapun tujuan Penulis terhadap Penelitian yang dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pengawasan inspektorat terhadap pegawai negeri sipil dilingkungan Pemerintah Kota Pekanbaru ditinjau dari perspektif Hukum Administratif Negara.
2. Untuk mengetahui hambatan yang dihadapi inspektorat dalam mengawasi pegawai negeri sipil dilingkungan kota Pekanbaru.
3. Untuk mengetahui dampak positif dan negatif pelaksanaan fungsi pengawasan inspektorat terhadap Pegawai Negeri Sipil dilingkungan kota Pekanbaru ditinjau dari Perspektif Hukum Administratif Negara.

Sedangkan manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Penelitian ini diharapkan mampu menjadi salah satu acuan untuk solusi atas hambatan terkait pelaksanaan fungsi pengawasan inspektorat terhadap pegawai negeri sipil dilingkungan kota Pekanbaru ditinjau dari perspektif Hukum Administratif Negara.
2. Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat dan ilmu bagi pembaca khususnya Mahasiswa Hukum Administrasi Negara Universitas Islam Riau dan menjadi tambahan literature dalam penelitian terkait hal

D. Konsep Operasional

George R. Tery mengartikan pengawasan sebagai mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu, menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Inspektorat adalah Badan atau Lembaga Pemerintahan yang melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pegawai atau staff yang bekerja di lembaga pemerintahan. Tujuan dilakukannya pengawasan adalah untuk meningkatkan kinerja aparatur negara dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintah yang baik dan bersih (*good and clean government*).

Menurut *Ponsioen* (Ndraha, 2013), Pemerintah memegang peranan sentral dalam pembangunan nasionalnya yaitu dalam menentukan kebijaksanaan umum tersebut.

Menurut *John M. Pfiffner* dan *Robert Presthus* (Pfiffner, 2013) dijelaskan bahwa Administrasi negara meliputi Implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.

Hal ini dipertegas oleh *Dwight Waldo* (Waldo, 2013), Administrasi Negara tersebut merupakan manajemen dan organisasi daripada manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah. Pendapat-pendapat para ahli tersebut diperkuat dengan Teori historis asal usul negara yang menganggap bahwa lembaga-lembaga sosial kenegaraan tersebut tidak dibuat, tetapi tumbuh secara evolusioner sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan manusia. Oleh karenanya lembaga-lembaga sosial kenegaraan itu dipengaruhi oleh situasi dan kondisi dari

lingkungan setempat, waktu dan tuntutan zaman. Sehingga secara historis berkembang menjadi negara-negara sebagaimana yang dapat dilihat saat ini. (Syafilie, 2013).

Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintahan dibentuk oleh lembaga-lembaga kenegaraan yang terbentuk dengan sendirinya atas keputusan bersama dari rakyatnya sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan yang bersifat dinamis dari rakyatnya sehingga menjadi Kebijakan atau Kebijaksanaan umum yang ditaati dan dipatuhi oleh rakyatnya.

Dalam kaitannya Pegawai Negeri Sipil, *Peter Cane* mengemukakan bahwa hubungan antara pemerintah dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah suatu hubungan yang unik. (Efendi, 2007). Peraturan PNS berbeda-beda tiap negara, meskipun secara umum PNS merupakan kumpulan staf dalam sektor Publik. (Efendi, 2007) Menurut *Sunita Zalpuri*, PNS merujuk kepada seluruh kelompok personalia dibawah sistem kepegawaian pemerintah, utamanya pemerintah pusat dan pemerintah negara bagian (*the entire group of personnel under the employment of governmental system only, mainly the central government and the state government*). (Efendi, 2007)

Menurut sejarahnya, PNS bekerja pada pemerintah tidak berdasarkan persetujuan formal antara dua pihak yang berkedudukan sederajat tetapi lebih berdasarkan pada keputusan yang dibuat oleh negara. (Efendi, 2007). Pada saat ini hubungan PNS dengan pemerintah cenderung memiliki ciri Perjanjian Sukarela antara pekerja dan pihak yang mempekerjakannya dalam sektor privat. Namun

demikian, beberapa kriteria membedakan status PNS dari bentuk perjanjian kerja lainnya adalah sebagai berikut:

1. PNS ditetapkan dengan suatu keputusan oleh institusi publik yang berwenang berdasarkan undang-undang tentang PNS;
2. Sekali ditetapkan, terdapat banyak persyaratan. Hal ini karena PNS tidak sekedar bekerja pada negara tetapi mereka juga memiliki peran konstitusional;
3. Adanya lebih banyak persyaratan-persyaratan atas tindakan PNS dibandingkan kelompok pekerja lainnya karena strategi dan peran konstitusional yang harus dilaksanakan PNS;
4. PNS dapat bekerja pada pemerintah pusat atau sub-pemerintah pusat/pemerintah lokal. (Efendi, 2007).

Menurut *Peter Cane*, seperti halnya badan-badanya privat maupun korporasi, badan-badan publik bebas (tidak boleh diskriminasi atau dasar jenis kelamin atau suku) untuk memperkerjakan atau menolak memperkerjakan seseorang sesuai kehendaknya. (Efendi, 2007).

Dalam hal pengawasan, Penulis mengutip beberapa pendapat dari teori penguasa Prajudi Atmosudirdjo yang mengemukakan bahwa administrasi negara mempunyai tiga arti yaitu; (HR, 2016).

- 1) Sebagai salah satu fungsi pemerintah,
- 2) Sebagai aparatur dan aparat,
- 3) Sebagai proses penyelenggaraan tugas pekerjaan pemerintah yang memerlukan kerja sama secara tertentu.

Menurut teori penguasa *Paulus E. Lotulung* mengemukakan beberapa macam pengawasan dalam hukum administrasi negara, yaitu bahwa ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan/organ yang dikontrol, dapatlah dibedakan menjadi kontrol internal dan kontrol eksternal. Control kontrol internal yaitu pengawasan itu dilakukan oleh badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri, sedangkan control eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga – lembaga yang secara organisatoris/struktural berada diluar pemerintah. (HR, 2016).

Indonesia sebagai Negara Kesatuan Republik yang bersifat demokrasi tentunya mempunyai badan-badan atau lembaga-lembaga negara yang dibagi dalam 3 instittusi sebagaimana ajaran Trias Politica (“Montesquie”):

1. Eksekutif;
2. Legislatif;
3. Yudikatif;

Setiap institusi tersebut mempunyai tugas dan wewenang masing masing yang dijalankan oleh rakyatnya. Rakyat yang menjalankan tugas dan wewenang tersebut dalam lembaga negara merupakan Pegawai Negeri Sipil yang memang bertugas mengabdikan untuk negara dan kepentingan rakyat lainnya. Namun seperti yang disampaikan sebelumnya, status Pegawai Negeri Sipil tentunya berbeda dari bentuk perjanjian kerja pada umumnya.

Pegawai Negeri Sipil menurut Sunita Zalpuri adalah Seluruh kelompok personalia dibawah sistem kepegawaian pemerintah, utamanya pemerintah pusat dan pemerintah negara bagian.

Dengan kata lain, hukum administrasi negara, sebagaimana hukum tata negara, berkaitan erat dengan persoalan kekuasaan. Mengingat negara itu merupakan organisasi kekuasaan, hukum administrasi negara akan muncul sebagai instrument untuk mengawasi penggunaan kekuasaan pemerintah.

Pemerintah sebagai alat kelengkapan negara dapat diartikan secara luas dan dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti yang luas adalah mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pada pokoknya terdiri dari cabang – cabang kekuasaan eksekutif, legislative, dan yudisial atau alat – alat kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara, sedangkan dalam pengertian sempit pemerintah adalah cabang kekuasaan eksekutif. (HR, 2016).

E. Metode Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang penulis angkat dalam penelitian ini maka penulis dalam penelitian menggunakan metode :

a. Jenis dan Sifat Penelitian

Berdasarkan jenis penelitian ini dikelompokan ke dalam penelitian Hukum observational research dengan cara survey, (UIR, 2017) dimana penulis melakukan penelitian langsung ke lokasi yang menjadi obek penelitian yaitu di Kota Pekanbaru. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu untuk membuat suatu gambaran tentang suatu kenyataan secara lengkap.

b. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilakukan dikantor Inspektorat Kota Pekanbaru yang terdapat di Jalan Muatafa Sari No. 12, Tangkerang Selatan, Bukit Raya, Kota Pekanbaru. Penulis memilih lokasi tersebut karena lokasi tersebut merupakan lokasi terdekat dan terlengkap bagi Penulis untuk mendapatkan informasi mengenai seberapa banyak pegawai negeri sipil yang bermasalah dan bagaimana upaya badan inspektorat dalam menangani permasalahan yang terdapat pada disiplin pegawai negeri sipil tersebut.

c. Populasi, Sampel dan Responden

1) Populasi

Populasi merupakan jumlah keseluruhan dari obyek yang akan diteliti yang mempunyai karakteristik yang sama (homogen), pada tahap ini penulis mengelompokkan dan memilah hal-hal yang dapat dijadikan populasi yaitu Lingkungan Kantor Inspektorat Pekanbaru, Riau tersebut.

2) Sampel

Populasi yang ada dalam Lingkungan Kantor Inspektorat Pekanbaru, Riau tersebut cukup besar, dan oleh karena itu Penulis mengambil langkah menggunakan teknik *Probability Sampling* yang merupakan teknik sampling dimana setiap anggota populasi memiliki peluang yang sama untuk dipilih menjadi sampel dengan turunan dan variasi berupa *Dis Proportionate Stratified Random Sampling* yaitu metode penarikan sampel tidak secara proporsional dengan strata yang ada dalam populasi. Dalam hal ini penulis memberikan tekanan yang lebih besar pada bidang Pengawasan Pegawai Negeri Sipil tersebut.

d. Data dan Sumber Data

Dalam penelitian ini penulis mengambil lokasi penelitian dalam wilayah Kantor Inspektorat Pekanbaru, dengan alasan dan pertimbangan bahwa Pekanbaru merupakan lokasi terdekat untuk Penulis melakukan penelitian. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh langsung dari responden penelitian melalui wawancara dengan pihak-pihak terkait khususnya di Kantor Inspektorat Pekanbaru, Riau.

2. Data Sekunder

Yaitu data yang berasal dari buku literatur, pendapat para ahli, jurnal, hasil penelitian dari wawancara tersebut.

e. Alat Pengumpul Data

Sebagai alat pengumpul data dalam penelitian ini adalah :

- 1) Kuesioner, yaitu alat pengumpulan data yang dilakukan dengan cara peneliti membuat daftar pertanyaan secara tertutup atau terbuka kepada responden atau sampel.
- 2) Wawancara, yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan cara penulis mengadakan tanya jawab secara langsung kepada pihak-pihak yang menjadi responden.
- 3) Observasi, yaitu pengamatan yang dilakukan oleh peneliti dalam rangka pengumpulan data dengan cara mengamati permasalahan dalam suatu masyarakat dalam waktu tertentu.

f. Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian adalah analisis normatif kualitatif. Normatif karena penelitian hukum berpangkal pada peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum, sedangkan kualitatif karena semua data disusun dan disajikan secara sistematis, kemudian dianalisis oleh peraturan perundang-undangan atau ketentuan yang dijadikan sebagai data sekunder oleh penulis dalam bentuk deskripsi dan tidak memakai perhitungan atau rumus statistik.

g. Metode Penarikan Kesimpulan

Metode Penarikan Kesimpulan yang digunakan adalah Metode Deduktif. Metode ini diawali dari pembentukan teori, hipotesis, definisi operasional, instrumen dan operasionalisasi. Dengan kata lain, untuk memahami suatu gejala terlebih dahulu harus memiliki konsep dan teori tentang gejala tersebut dan selanjutnya dilakukan penelitian di lapangan.

BAB II

TINJAUAN UMUM

A. Tinjauan Umum Kota Pekanbaru

Perkembangan kota ini pada awalnya tidak terlepas dari fungsi Sungai Siak sebagai sarana transportasi dalam mendistribusikan hasil bumi dari pedalaman dan dataran tinggi Minangkabau ke wilayah pesisir Selat Malaka. Pada abad ke-18, wilayah Senapelan di tepi Sungai Siak, menjadi pasar (*pekan*) bagi para pedagang Minangkabau. Seiring dengan berjalannya waktu, daerah ini berkembang menjadi tempat permukiman yang ramai. (<https://id.wikipedia.org>, 2018)

Hal ini tak lepas dari peran Sultan Siak ke 4 Sultan Alamuddin Syah yang memindahkan pusat kekuasaan Siak dari Mempura ke Senapelan pada tahun 1762 demi untuk menghindari campurtangan Belanda ke dalam urusan keluarga kerajaan, setelah sebelumnya beliau berhasil menaiki tahta dengan menggeser keponakannya Sultan Ismail dengan bantuan Belanda. Pekan yang beliau bangun di tempat ini kemudian didukung oleh akses jalan yang menghubungkan dengan daerah-daerah penghasil lada, gambir, damar, kayu, rotan, dan lain-lain. Jalan tersebut menuju ke selatan sampai ke Teratak Buluh dan Buluh Cina dan ke barat sampai ke Bangkinang terus ke Rantau Berangin.

Pengembangan pekan ini kemudian dilanjutkan oleh putranya Sultan Muhammad Ali. Di zamannya, Pekanbaru ini menjadi bandar yang sangat ramai sehingga lama kelamaan nama Pekanbaru lebih dikenal daripada Senapelan. Pada

tanggal 23 Juni 1784, berdasarkan musyawarah "Dewan Menteri" dari Kesultanan Siak, yang terdiri dari datuk empat suku (Pesisir, Limapuluh, Tanah Datar, dan Kampar), kawasan ini dinamai dengan Pekanbaru, dan dikemudian hari diperingati sebagai hari jadi kota ini.

Berdasarkan *Besluit van Het Inlandsch Zelfbestuur van Siak* No.1 tanggal 19 Oktober 1919, Pekanbaru menjadi bagian distrik dari Kesultanan Siak. Namun pada tahun 1931, Pekanbaru dimasukkan ke dalam wilayah Kampar Kiri yang dikepalai oleh seorang *controleur* yang berkedudukan di Pekanbaru dan berstatus *landschap* sampai tahun 1940. Kemudian menjadi ibukota *Onderafdeling Kampar Kiri* sampai tahun 1942. Setelah pendudukan Jepang pada tanggal 8 Maret 1942, Pekanbaru dikepalai oleh seorang gubernur militer yang disebut *gokung*. (<https://id.wikipedia.org>, 2018).

Selepas kemerdekaan Indonesia, berdasarkan Ketetapan Gubernur Sumatera di Medan tanggal 17 Mei 1946 Nomor 103, Pekanbaru dijadikan daerah otonom yang disebut *Haminte* atau Kotapraja. Kemudian pada tanggal 19 Maret 1956, berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1956 Republik Indonesia, Pekanbaru (*Pakanbaru*) menjadi daerah otonom *kota kecil* dalam lingkungan Provinsi Sumatera Tengah. Selanjutnya sejak tanggal 9 Agustus 1957 berdasarkan Undang-undang Darurat Nomor 19 Tahun 1957 Republik Indonesia, Pekanbaru masuk ke dalam wilayah Provinsi Riau yang baru terbentuk. Kota Pekanbaru resmi menjadi ibu kota Provinsi Riau pada tanggal 20 Januari 1959 berdasarkan Kepmendagri nomor Desember 52/I/44-25 sebelumnya yang menjadi ibu kota

adalah Tanjungpinang (kini menjadi ibu kota Provinsi Kepulauan Riau). (<https://id.wikipedia.org>, 2018).

Secara geografis kota Pekanbaru memiliki posisi strategis berada pada jalur Lintas Timur Sumatera, terhubung dengan beberapa kota seperti Medan, Padang dan Jambi, dengan wilayah administratif, diapit oleh Kabupaten Siak pada bagian utara dan timur, sementara bagian barat dan selatan oleh Kabupaten Kampar.

Kota ini dibelah oleh Sungai Siak yang mengalir dari barat ke timur dan berada pada ketinggian berkisar antara 5 - 50 meter di atas permukaan laut. Kota ini termasuk beriklim tropis dengan suhu udara maksimum berkisar antara 34.1 °C hingga 35.6 °C, dan suhu minimum antara 20.2 °C hingga 23.0 °C.

Sebelum tahun 1960 Pekanbaru hanyalah kota dengan luas 16 km² yang kemudian bertambah menjadi 62.96 km² dengan 2 kecamatan yaitu kecamatan Senapelan dan kecamatan Limapuluh. Selanjutnya pada tahun 1965 menjadi 6 kecamatan, dan tahun 1987 menjadi 8 kecamatan dengan luas wilayah 446,50 km², setelah Pemerintah daerah Kampar menyetujui untuk menyerahkan sebagian dari wilayahnya untuk keperluan perluasan wilayah Kota Pekanbaru, yang kemudian ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1987.^[14] Kemudian pada tahun 2003 jumlah kecamatan pada kota ini dimekarkan menjadi 12 kecamatan.

Pada tahun 2014, Pekanbaru telah menjadi kota keempat berpenduduk terbanyak di Pulau Sumatera, setelah Medan Palembang dan Bandar Lampung.

Laju pertumbuhan ekonomi Pekanbaru yang cukup pesat, menjadi pendorong laju pertumbuhan penduduknya.

Etnis Minangkabau merupakan masyarakat terbesar dengan jumlah sekitar 37,96% dari total penduduk kota.^[16] Mereka umumnya bekerja sebagai profesional dan pedagang. Populasi yang cukup besar telah mengantarkan Bahasa Minang sebagai bahasa pergaulan yang umum digunakan oleh penduduk kota Pekanbaru, selain Bahasa Indonesia.

Selain itu, etnis yang memiliki proporsi cukup besar adalah Melayu, Jawa, Batak, dan Tionghoa. Perpindahan ibu kota Provinsi Riau dari Tanjungpinang ke Pekanbaru tahun 1959, memiliki andil besar menempatkan Suku Melayu mendominasi struktur birokrasi pemerintahan kota, namun sejak tahun 2002 hegemoni mereka berkurang seiring dengan berdirinya Provinsi Kepulauan Riau dari pemekaran Provinsi Riau. (<https://id.wikipedia.org>, 2018).

Masyarakat Tionghoa Pekanbaru pada umumnya merupakan pengusaha, pedagang dan pelaku ekonomi. Selain berasal dari Pekanbaru sendiri, masyarakat Tionghoa yang bermukim di Pekanbaru banyak yang berasal dari wilayah pesisir Provinsi Riau, seperti dari Selatpanjang, Bengkalis dan Bagan Siapi-api. Selain itu, masyarakat Tionghoa dari Medan dan Padang juga banyak ditemui di Pekanbaru, terutama setelah era milenium dikarenakan perekonomian Pekanbaru yang bertumbuh sangat pesat hingga sekarang.

Masyarakat Jawa awalnya banyak didatangkan sebagai petani pada masa pendudukan tentara Jepang, sebagian mereka juga sekaligus sebagai pekerja *romusha* dalam proyek pembangunan rel kereta api. Sampai tahun 1950 kelompok

etnik ini telah menjadi pemilik lahan yang signifikan di Kota Pekanbaru. Namun perkembangan kota yang mengubah fungsi lahan menjadi kawasan perkantoran dan bisnis, mendorong kelompok masyarakat ini mencari lahan pengganti di luar kota, namun banyak juga yang beralih okupansi. (<https://id.wikipedia.org>, 2018).

Berkembangnya industri terutama yang berkaitan dengan minyak bumi, membuka banyak peluang pekerjaan, hal ini juga menjadi pendorong berdatangnya masyarakat Batak. Pasca PRRI eksistensi kelompok ini makin menguat setelah beberapa tokoh masyarakatnya memiliki jabatan penting di pemerintahan, terutama pada masa Kaharuddin Nasution menjadi "Penguasa Perang Riau Daratan".

Saat ini Pekanbaru telah menjadi kota metropolitan, yaitu dengan nama Pekansikawan, (Pekanbaru, Siak, Kampar, dan Pelalawan). Perkembangan perekonomian Pekanbaru, sangat dipengaruhi oleh kehadiran perusahaan minyak, pabrik *pulp* dan kertas, serta perkebunan kelapa sawit beserta pabrik pengolahannya. Kota Pekanbaru pada triwulan I 2010 mengalami peningkatan inflasi sebesar 0,79%, dibandingkan dengan triwulan sebelumnya yang mencapai 0,30%.

Berdasarkan kelompoknya, inflasi terjadi hampir pada semua kelompok barang dan jasa kecuali kelompok sandang dan kelompok kesehatan yang pada triwulan laporan tercatat mengalami deflasi masing-masing sebesar 0,88% dan 0,02%. Secara tahunan inflasi kota Pekanbaru pada bulan Maret 2010 tercatat sebesar 2,26%, terus mengalami peningkatan sejak awal tahun 2010 yaitu 2,07%

pada bulan Januari 2010 dan 2,14% pada bulan Februari 2010. (<https://id.wikipedia.org>, 2018).

Posisi Sungai Siak sebagai jalur perdagangan Pekanbaru, telah memegang peranan penting dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi kota ini. Penemuan cadangan minyak bumi pada tahun 1939 memberi andil besar bagi perkembangan dan migrasi penduduk dari kawasan lain. Sektor perdagangan dan jasa saat ini menjadi andalan Kota Pekanbaru, yang terlihat dengan menjamurnya pembangunan ruko pada jalan-jalan utama kota ini. Selain itu, muncul beberapa pusat perbelanjaan modern, diantaranya: Plaza Senapelan, Plaza Citra, Plaza Sukaramai, Mal Pekanbaru, Mal SKA, Mal Ciputra Seraya, Lotte Mart, Metropolitan Trade Center, The Central, Panam Square dan Giant.

Walau di tengah perkembangan pusat perbelanjaan modern ini, pemerintah kota terus berusaha untuk tetap menjadikan pasar tradisional yang ada dapat bertahan, di antaranya dengan melakukan peremajaan, memperbaiki infrastruktur dan fasilitas pendukungnya. Beberapa pasar tradisional yang masih berdiri, antara lain Pasar Bawah, Pasar Raya Senapelan (Pasar Kodim), Pasar Andil, Pasar Rumbai, Pasar Limapuluh dan Pasar Cik Puan. (<https://id.wikipedia.org>, 2018).

Sementara dalam pertumbuhan bidang industri di Kota Pekanbaru terus mengalami peningkatan dengan rata-rata pertumbuhan pertahun sebesar 3,82 %, dengan kelompok industri terbesar pada sektor industri logam, mesin, elektronika dan aneka, kemudian disusul industri pertanian dan kehutanan. Selain itu beberapa investasi yang ditanamkan di kota ini sebagian besar digunakan untuk

penambahan bahan baku, penambahan peralatan dan perluasan bangunan, sebagian kecil lainnya digunakan untuk industri baru.

Untuk mengantisipasi kebutuhan energi listrik dimasa mendatang, pemerintah kota Pekanbaru telah mengusahakan pembebasan lahan seluas 40 ha untuk pembangunan PLTU Tenayan Raya.

Sementara untuk memenuhi kebutuhan air bersih, Pemerintah kota melalui PDAM memanfaatkan air permukaan dari Sungai Siak yang mempunyai kapasitas 5000 liter/detik sebagai sumber air baku bagi Instalasi Pengolah Air Bersih, yang terpasang dengan kapasitas 380 liter/detik. Selanjutnya sistem pengolahan penuh dan chlorinasi digunakan untuk memproduksi air bersih dengan kapasitas 350 liter/detik. Dari kapasitas produksi yang ada, telah terdistribusi dalam 18.660 unit Sambungan Rumah (SR) dan 45 Hidran Umum (HU). Setiap SR rata-rata digunakan 5 – 6 orang dan HU dapat digunakan 100 orang. Fasilitas ini memang belum mencukupi kebutuhan keseluruhan masyarakat kota ini, sehingga sebagian besar masyarakat masih memanfaatkan secara langsung air permukaan dari sungai Siak tersebut. (<https://id.wikipedia.org>, 2018).

Saat ini pemerintah kota telah menetapkan tempat pembuangan akhir (TPA) sampah di 2 lokasi dengan metode *open dumping*, yaitu kawasan Limbungan seluas 5 Ha dengan jarak dari kawasan permukiman 19 km dan Kulim seluas 3 Ha dengan jarak dari kawasan permukiman 8 km. Selain itu gerobak sampah masih digunakan untuk pengumpulan tak langsung, jumlah total gerobak yang ada saat ini adalah 305 buah dengan kapasitas rata-rata 1 m³ untuk melayani pengumpulan individual pada 5 wilayah pengumpulan. Sarana pemindahan yang

ada berupa bak sampah pasangan batu-bata dan pelat baja sebanyak 32 buah dengan daya tampung 157.5 m³. Saat ini kapasitas penampungan TPS baru mencapai 8 % terhadap total timbunan yang ada. Untuk armada angkutan pengambilan sampah langsung digunakan truk bak terbuka, jumlah pengangkutan yang dilakukan adalah 2 – 3 kali per harinya, sehingga kapasitas pengangkutan baru mencapai 20 %. Sedangkan setiap harinya terdapat 170 m³ timbunan sampah, sehingga jumlah sampah yang telah dikelola dan terangkut sampai ke TPA baru mencapai 120 m³/hari atau sekitar 60 %.

Daerah kota Pekanbaru yang memiliki ketinggian antara 1 sampai 20 meter dengan curah hujan dalam klasifikasi sedang, yaitu antara 100-200 per bulan. Secara umum permasalahan banjir di kota ini adalah masalah genangan air, baik akibat adanya limpasan dari saluran drainase yang ada maupun akibat terhambatnya pengaliran air. Saluran drainase yang ada saat ini baru mencakup 13.930 Ha, yang terdiri dari sistem drainase besar sepanjang 10.123 meter, sistem drainase kecil sepanjang 15.456 m dan sistem drainase tersier sepanjang 7.789 m. (<https://id.wikipedia.org>, 2018).

Pemerintah kota saat menetapkan pengembangan kawasan permukiman perkotaan ke arah ke selatan, timur dan barat kota (kecamatan Tampan, kecamatan Marpoyan Damai, kecamatan Bukit Raya, kecamatan Tenayan Raya, dan kecamatan Payung Sekaki). Sedangkan Kecamatan Senapelan, Kecamatan Sukajadi, Kecamatan Sail dan Kecamatan Limapuluh sebagai kawasan perdagangan dan jasa dengan skala pelayanan regional dan internasional, perumahan perkotaan (*town house* dan apartemen), yang diintegrasikan dengan

sistem jaringan transportasi massal dan sistem jaringan transportasi regional melalui jalan tol, akses ke bandara dan pelabuhan di Sungai Siak. (<https://id.wikipedia.org>, 2018).

B. Tinjauan Umum Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)

Faktor terpenting didalam proses pembangunan sebuah negara dan bangsa adalah manusia. Dimana seperti yang kita ketahui bersama semakin banyak nya masyarakat ataupun jumlah populasi manusia yang ada di sebuah negara tersebut akan memberikan keuntungan bagi negara tersebut. Akan tetapi hal ini akan berdampak sebaliknya apabila manusia yang banyak tersebut sebagai SDM bukanlah SDM yang baik ataupun tidak sesuai dengan apa yang diharapkan maka itu akan jadi kerugian tersendiri bagi sebuah negara tersebut. Maka dari itu tergantung pemerintah dan negara tersebut lah yang dapat mengerti dan mengembangkan SDM yang ada didaerah nya agar bisa menjadi lebih baik. (Rudito, 2016)

Kesalahan yang terjadi dari awal yang dapat kita rasakan yang dampaknya pada saat ini tak lain dan tak bukan adalah kurang berfungsi dan peranan dari aparatur sipil negara dalam melakukan pekerjaannya dan terhadap pelayannya kepada masyarakat. Jika melihat kondisi pegawai pemerintahan saat ini masih terlihat sangat bersifat *regulation based*. Hal ini dikarenakan selama 30 tahun pemerintahan sebelum reformasi tidak terlalu memperhatikan kinerja dari pegawai pemerintahan yang pada masa itu disebut sebagai pegawai negeri sipil. Padahal,

pada saat yang sama negara-negara tetangga kita sudah memiliki pegawai-pegawai pemerintahan yang kompeten juga profesional. (Rudito, 2016).

1. Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi dan Kepemimpinan Masa Depan

Reformasi birokrasi pertama kali dilaksanakan oleh NKRI pada era pemerintahan Soekarno tahun 1962, dengan dibentuknya Panitia Retoolik Negara yang bertugas untuk mengoptimasikan fungsi birokrasi dalam penyediaan pelayanan publik. Upaya tersebut tenggelam disebabkan adanya intervensi politik pada saat itu terlalu besar sehingga pada akhirnya peran birokrasi menjadi bias.

Pada tahun 1980-an hingga 1990-an dikenal kebijakan debirokratisasi dan deregulasi yang berkaitan erat dengan upaya pemerintah Soeharto untuk meningkatkan investasi modal domestik maupun asing di Indonesia melalui sistem ekonomi pasar terbuka, sehingga resistensi birokrasi dan regulasi terhadap pembukaan ladang investasi mengalami revisi dan rasionalisasi. Pada masa ini, muncul juga istilah Orde Baru untuk masa pemerintahan Soeharto dan Orde Lama untuk pemerintahan Soekarno.

Pada masa Orde Baru, birokrasi di Indonesia berafiliasi dengan Partai Golkar dan Militer, kekuatan sosial politik ini pada masa itu sangat sulit untuk ditandingi di Indonesia. Hampir 80 persen aktifitas masyarakat Indonesia dikuasai oleh kekuatan birokrasi tersebut, juga membuka peluang untuk melakukan inefisiensi terhadap penggunaan anggaran negara.

Kondisi antiklimaks muncul sejak tahun 1997, dimana jadi krisis moneter membuat situasi perekonomian menjadi tidak menentu. Disamping itu adanya

tekanan dari pihak-pihak Internasional seperti adanya pengaruh dari International Monetary Fund dan Bank Dunia yang memberikan pinjaman-pinjaman yang dianggap semakin menyusahkan negara-negara Dunia Ketiga. Puncaknya adalah terjadinya reformasi pemerintahan pada tahun 1998 yang mana Soeharto (Presiden) berhasil dilengserkan melalui unjuk rasa besar-besaran yang dilakukan oleh kelompok mahasiswa dan anggota masyarakat. Sejak saat itu, bangsa Indonesia resmi memasuki Orde Reformasi. Mulai sejak itulah dilakukan perombakan besar-besaran terhadap budaya atau kultur birokrasi pemerintahan atau aparat pemerintahan yang dianggap menghambat kemajuan kehidupan masyarakat secara umum. Birokrasi yang kala itu tunduk kepada atasan, atasan harus diulayani diubah menjadi atasan adalah pelayan masyarakat.

Dalam amandemen UUD 1945, reformasi birokrasi dimaknai sebagai penataan ulang terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan aparatur pemerintah, baik pada level pemerintah lokal maupun nasional. Berdasarkan kerangka pikir amandemen UUD 1945, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara RI kemudian menginterpretasikannya kedalam empat dimensi aspek yang perlu ditata ulang melalui rekomendasi kebijakan, sebagai berikut; (Rudito, 2016).

- 1) Kebijakan restrukturisasi untuk membenahi permasalahan kelembagaan/organisasi. Dalam hal ini, tentunya ada perubahan visi dan misi dalam organisasi atau kelembagaan.

- 2) Kebijakan rasionalisasi dan relokasi untuk mengatasi permasalahan sumber daya manusia aparatur. Adanya penempatan tenaga kerja atau sumber daya manusia yang tepat sasaran dan keahlian yang tepat.
- 3) Kebijakan simplifikasi dan otomisasi untuk mengatasi permasalahan ketatalaksanaan / sistem prosedur. Mengurangi jalur-jalur birokrasi.
- 4) Kebijakan dekulturisasi budaya lama dengan menginkulturisasi budaya baru mengatasi permasalahan budaya birokrasi. Usaha atau proses sosialisasi budaya birokrasi yang baru untuk mengganti budaya yang melekat di birokrasi sebelumnya.

Ketetapan MPR Nomor VI/2002 merekomendasikan kepada presiden agar membangun kultur birokrasi Indonesia yang transparan, akuntabel, bersih, bertanggung jawab, dan dapat menjadi pelayan masyarakat, abdi negara, contoh, dan teladan masyarakat. Dengan kata lain, reformasi birokrasi berarti adanya perubahan cara berpikir (pola pikir, pola sikap, dan pola tindak); perubahan gaya dari pengusaha menjadi pelayan; mendahulukan peranan dari wewenang; tidak lagi berpikir mengenai hasil produksi tetapi hasil akhir; perubahan manajemen kinerja ; memantau percontohan reformasi birokrasi, mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih, transparan dan profesional, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) melalui penataan kelembagaan, penata ketatalaksanaan, penataan sumber daya manusia aparatur, akuntabilitas, pelayanan dan kualitas pelayanan. (Rudito, 2016).

Dengan berjalannya reformasi birokrasi, pelayanan publik dituntut agar dapat lebih profesional dalam menjalankan segala sesuatu hal dalam pelaksanaan

pekerjaan sehingga setiap pekerjaan yang mereka lakukan sesuai dengan prosedur dan juga dapat membantu segala sesuatu hal yang diinginkan masyarakat sesuai dengan yang seharusnya yaitu dalam melayani dan mengayomi masyarakat. Pelayanan yang dimaksudkan disini adalah pelayanan yang mampu memberikan rasa aman dan nyaman terhadap masyarakat sehingga tidak adanya kesalahan serta keraguan masyarakat didalam proses pengerjaan yang berhubungan dengan aparatur sipil negara. Adapun sasaran yang akan dan ingin dicapai dari birokrasi pemerintahan yang saat ini dan akan dilaksanakan pada saat ini yaitu harus sesuai dengan prosedur ataupun tata cara pelaksanaan pelayanan yang dapat diselenggarakan secara cepat, tepat, dan tidak mempersulit bagi masyarakat nantinya, sehingga tidak akan membuat masyarakat bingung dan mempermudah masyarakat dalam pengurusannya. Dan harus adanya kejelasan serta kepastian dalam proses pelaksanaan atau prosedur baik dalam tahap awal di administrasi hingga nantinya pada saat proses akhir. Pemerintah juga dituntut adanya transparansi terhadap masyarakat dengan menjelaskan segala sesuatu hal yang menyangkut dengan proses administrasi tersebut. Pelayanan administratif yang diinginkan masyarakat sendiri adalah berapa besar estimasi biaya ataupun uang yang akan dikenakan terhadap masyarakat dan bagaimana cara pembayarannya yang nantinya agar mampu dipertanggung jawabkan oleh aparatur sipil negara tersebut. Aparatur sipil negara sendiri dituntut agar melakukan pelayanan terbuka se terbuka-bukanya dimana setiap aparatur sipil negara wajib dan harus menyampaikan segala sesuatu perihal maupun informasi baik diminta ataupun tidak oleh masyarakat agar tidak adanya kesalahan dan keraguan di kalangan

masyarakat buat kedepannya. Sehingga pelayanan pemerintah itu dapat terwujud menjadi pemerintah dan aparatur sipil negara yang efisien, tepat waktu, responsif sesuai dengan apa yang masyarakat inginkan dan disukai oleh banyak masyarakat.

Selain itu organisasi publik (birokrasi) juga harus memiliki struktur dan prosedur yang fleksibel dikarenakan organisasi publik yang mana disini aparatur sipil negara yang bertindak sebagai menjalankannya harus mampu beradaptasi dan menyesuaikan diri agar mampu mengembangkan kemampuan diri terhadap lingkungan dan keadaan yang akan dihadapinya nanti. Sehingga aparatur sipil negara tersebut dapat mengelola serta menyalurkan sumber-sumber pemasukan dana yang nantinya akan dikelola.

UNDP dalam LAN (2000) mengajukan karakteristik *good governance* yang ideal, sebagai berikut: *participation* (setiap warga negara memiliki suara dalam pembuatan keputusan atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif), *rule of law* (kerangka hukum harus adil, terutama hukum untuk HAM), *transparency* yang dibangun atas dasar kebebasan arus informasi, *responsiveness* dari setiap lembaga untuk melayani *stakeholders*, *consensus orientation* (sebagai perantara dalam memperoleh pilihan-pilihan terbaik bagi kepentingan umum, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur), *equity, effectiveness and efficiency*, *accountability* (bergantung kepada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi), serta *strategic vision* mengenai pengembangan manusia yang sejalan dengan pembangunan yang direncanakan. (Rudito, 2016).

Reformasi birokrasi ini sendiri dilakukan agar melakukan pembaharuan dan memodifikasi dari apa yang selama ini telah ada dan berjalan didalam dunia pemerintahan, yaitu didalam aspek lembaga ataupun organisasi didalam pemerintahan itu sendiri maupun dalam pelaksanaan kerja yang akan dan telah mereka lakukan. Dan reformasi birokrasi ini dilakukan tak lain dan tak bukan adalah guna untuk meningkatkan efektifitas dan elektabilitas aparatur sipil negara dalam menjalani tugas pemerintahan yang nantinya akan melakukan perubahan dan perkembangan negara maupun daerah dimana aparatur sipil negara tersebut dinas/bekerja yang sesuai dan diinginkan oleh masyarakat.

Salah satu tujuan dan yang diinginkan dari reformasi birokrasi ini tak lain dan tak bukan adalah untuk mendapatkan pelayanan terbaik dan tidak berbelit serta bertele-tele yang nantinya akan mempermudah dan menguntungkan bagi masyarakat. Dan sasaran utama dari dilakukannya reformasi birokrasi tersebut adalah agar tingkah laku dan perbuatan birokrasi untuk mencapai hasil yang efektif sesuai dengan birokrasi dan tujuan pembangunan nasional.

Pada dasarnya, inti reformasi birokrasi itu mencapai dua aspek. *Pertama*, mengubah seluruh mekanisme kerja agar menjadi lebih efektif, efisien, transparan, profesional, dan akuntabel. Jadi, yang diubah dalam reformasi birokrasi sistemnya, atau bagaimana sebuah mekanisme kerja lebih terukur dan akuntabel, serta seluruh bagian atau unit kerja harus bekerja dengan baik. *Kedua*, melakukan reformasi seluruh sumber daya yang dimilikinya, terutama Sumber Daya Manusia (SDM). Aspek yang kedua merupakan implikasi dari reformasi yang pertama.

Dalam menempatkan orang juga harus sangat terukur dan kompetensinya harus relevan.

Sistem meritokrasi telah diatur dalam Undang-undang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) pasal 1 ayat 22, yang didefinisikan sebagai kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna, kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur atau kondisi kecacatan. (Rudito, 2016).

Adapun *Human Capital* mencerminkan kemampuan kolektif organisasi untuk menghasilkan solusi terbaik berdasarkan pengetahuan yang dimiliki oleh anggota organisasi tersebut. Pada UU ASN pasal 51 yang mengatur tentang konsep pengembangan *human capital* menyatakan bahwa manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan sistem meritokrasi.

Manajemen ASN merupakan metode pengelolaan untuk menghasilkan pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Beberapa aspek dalam Manajemen ASN, sebagai berikut: *rekrutmen*, dimana kebutuhan pegawai didasarkan pada Analisis Jabatan dan Analisa Beban Kerja, serta penggunaan *Computer Assisted Test (CAT)* dalam seleksi pegawai ASN; *pengembangan pegawai*, yang berupa hak seluruh pegawai ASN untuk berkembang dengan mengikuti diklat, seminar, kursus, praktik kerja, dan program pertukaran PNS- swasta; *promosi* yang berbasiskan kompetisi terbuka bagi setiap pegawai ASN yang memenuhi syarat; *kesejahteraan* yang berdasarkan beban

kerja, tanggung jawab, risiko pekerjaan, dan kinerja; *manajemen kinerja* yang menjamin objektivitas pembinaan pegawai ASN yang didasarkan prestasi dan sistem karir, serta adanya sanksi atas tidak tercapainya kinerja; *disiplin dan etika* yang berisi rincian kode etik profesi dan sanksi-sanksi; serta *pensiun* dengan sistem *fully funded*. (Rudito, 2016).

2. Aparatur Sipil Negara (ASN)

Istilah ASN saat ini belum begitu dikenal masyarakat Indonesia dibandingkan dengan istilah PNS yang sudah dikenal sejak dahulu. Bahkan PNS sendiri pun masih banyak yang tidak mengetahui esensi dari ASN itu sendiri.

Hal tersebut dikarenakan sosialisasi ASN tidak begitu gencar oleh pemerintahan sejak tahun 2014 dimana pada tanggal 15 Januari, Presiden RI, Susilo Bambang Yudhoyono, saat itu telah menandatangani Undang-undang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) yang telah disetujui oleh Rapat Paripurna menjadi UU Nomor 5 Tahun 2014.

Substansi yang terkandung dalam UU ASN diantaranya menegaskan bahwa ASN adalah sebuah bentuk profesi bagi PNS dan PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja), dengan penetapan ASN sebagai sebuah profesi, maka diperlukan adanya asas, nilai dasar, kode etik, dan kode perilaku serta pengembangan kompetensi. UU tersebut juga mencakup ketentuan mutasi, penggajian dan pemberhentian; pengisian jabatan tinggi; pembentukan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN); jabatan dalam ASN; batas usia pensiun; perlindungan dari intervensi politik; dan penguatan kompetensi, kompetisi, manajemen, dan pengembangan karir.

Dengan demikian, tentu saja ada perubahan-perubahan yang ditujukan ke arah yang lebih baik. Perubahan-perubahan tersebut mencakup manajemen ASN yang sudah tertuang dalam UU RI no.5 tahun 2014 dengan tujuan-tujuan utamanya (Pemerintah.net, 2015), yaitu: (1) independensi dan netralitas, dimana ASN dilindungi dari kepentingan politis dengan adanya sistem *merit protection*; (2) Kompetensi, dimana hal yang dinilai dari ASN, yaitu: kemampuan, keahlian, profesionalitas dan pengalaman; (3) kinerja/produktivitas kerja; (4) integritas; (5) kesejahteraan; (6) kualitas pelayanan publik; dan (7) pengawasan dan akuntabilitas. (UU No.5 Tahun 2014).

UU tersebut memposisikan ASN sebagai profesi bagi PNS yang bebas dari kepentingan politik dan menerapkan sistem karier terbuka dimana lebih mengutamakan prinsip profesionalisme yang menekankan pada kompetensi, kualifikasi, kinerja, transparansi, objektivitas dan bebas dari KKN.

Adapun beberapa asas yang menjadi acuan dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN yang tertuang dalam UU RI No. 5 Tahun 2014 Pasal 2, yaitu kepastian hukum, profesionalitas, proporsionalitas, keterpaduan, delegasi, netralitas, akuntabilitas, efektif dan efisien, keterbukaan, nondiskriminatif, persatuan dan kesatuan, keadilan dan kesetaraan, dan kesejahteraan.

Adapun beberapa prinsip yang menjadi landasan bagi ASN sebagai profesi untuk PNS dan PPPK berdasarkan UU ASN Pasal 3, yaitu:

1. Nilai Dasar

Hal yang harus dan wajib diperhatikan oleh seorang aparatur sipil negara adalah seorang aparatur sipil negara wajib berlandaskan dan berpegang teguh kepada Ideologi Pancasila, dengan memperhatikan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, serta pemerintahan yang baik dan benar mengabdikan kepada negara dan masyarakat Indonesia, menjalankan tugas secara profesional dan tidak memihak baik ke atas maupun kebawah, mengeluarkan keputusan sesuai dengan apa yang seharusnya sesuai dengan ilmu dan hukum yang sudah diatur, dalam artian tidak adanya diskriminasi terhadap masyarakat, menjunjung sifat sopan dan etika yang baik, yang dapat mempertanggung jawabkan segala sesuatu hal tindakan yang dia kerjakan maupun dan telah dia kerjakan kepada public masyarakat, memiliki kemampuan dalam mengemban seluruh tugas yaitu dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara jujur, adil, tanggap, cepat dan akurat, serta santun dengan yang berlandaskan kepada kepemimpinan berkualitas tinggi, menghargai demokrasi dan pendapat apapun dan dari siapapun, dan mampu bekerja sama dengan mengutamakan pencapaian hasil dan mendorong kinerja pegawai sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya .

2. Kode Etik dan Kode Perilaku

Kode etik dan kode perilaku buat aparatur sipil negara ataupun ASN berguna dan bertujuan untuk menjaga kehormatan dan martabat si aparatur sipil negara tersebut. Kode etik dan kode perilaku ini sendiri dibuat agar mengatur perilaku dari pegawai ASN itu sendiri agar mampu melaksanakan tugasnya dengan jujur, transparan, bertanggung jawab, berdedikasi dan berintegritas tinggi,

dalam melaksanakan tugasnya, dengan cermat dan disiplin, melayani setiap pekerjaan dengan hormat dan sopan, dan adanya tekanan ataupun intimidasi, melaksanakan seluruh tugas nya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, melaksanakan seluruh tugas yang diberikan oleh atasan atau pejabat berwenang yang berada diatas nya, yang sejalan dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan kode etik yang berlaku di pemerintahan, menjaga seluruh kerahasiaan yang bersangkutan dengan kerahasiaan kebijakan negara agar tidak memberikan kepada siapa pun yang nantinya berguna untuk memperkaya rang lain (bersama-sama), menggunakan seluruh ataupun sebagian dari harta dan kekayaan negara serta barang milik negara se efektif dan seefesien mungkin yang nantinya dapat dipertanggung jawabkan atas segala sesuatu yang telah dia lakukan dan perbuat, menjaga dan menghindari agar tidak ada terjadinya konflik intern maupun ekstern kepentingan dalam selama menjalankan tugasnya, memberikan seluruh informasi secara jelas dan akurat kepada pihak yang membutuhkan informasi yang bersangkutan dengan kepentingan kedinasan, tidak menyalah gunakan iformasi intern di dalam dunia pemerintahan negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapatkan keuntungan baik bagi dirinya sendiri maupun keuntungan buat orang lain maupun yang dilakukan sama diri sendiri maupun bersama-sama yang digunakan untuk diri sendiri ataupun orang lain, memegang teguh nilai dasar dan peraturan dari ASN agar selalu menjaga reputasi kepopuleran reputasi dan integritas ASN, dan melaksanakan seluruh ketentuan dan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin pegawai ASN.

3. Komitmen, Integritas moral, dan tanggung jawab pada pelayanan publik.

Setiap aparatur sipil negara dituntut agar memiliki sifat dan sikap bertanggung jawab atas apa yang telah dia lakukan dan akan dia lakukan. Komitmen yang dilakukan setiap aparatur sipil negara ini merupakan hal yang penting dalam memberikan pelayanan yang nantinya dapat mencapai dan sesuai dengan serta misi dari ASN tersebut. Dimana dalam hal ini, setiap pegawai ataupun aparatur sipil negara dapat mempertanggung jawabkan dengan komitmen yang telah dia berikan dari awal. Pertanggung jawaban ini yang nantinya akan dipertanggung jawabkannya dikarenakan suatu perihal yang telah dilakukannya dalam pelayan maupun sikap nya di dunia pemerintahan maupun masyarakat.

4. Kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas.

Setiap ASN memerlukan kompetensi dan kemampuan yang harus mereka miliki dalam menjalankan tugas nya masing-masing sesuai dengan bidang dan pekerjaannya masing-masing. Pemerintah sebagai pengawas sekaligus yang nantinya akan menganalisis dengan baik dan benar dalam setiap kompetensi yang dimiliki dari seluruh anggota aparatur sipil negara tersebut agar dapat menempatkan jabatan serta tugas yang tepat dan tidak salah. Penempatan tugas dan jabatan yang diberikan tersebut jika terjadi kesalahan, atau tidak sesuai dengan bidangnya nanti akan berdampak kepada peran profesionalitas aparatur sipil negara yang tidak akan dapat melaksanakan tugas nya secara maksimal kepada masyarakat.

5. Profesionalitas Jabatan

Seorang aparatur sipil negara harus memiliki sifat profesionalitas didalam melakukan pekerjaan selama masih ada dalam masa jabatan dinas. Dimana agar terwujudnya profesionalitas jabatan dalam melaksanakan jabatan atau pekerjaan tersebut, jabatan seorang ASN harus di analisis dan di lihat agar sesuai dengan tujuan yang nantinya akan ditempati oleh orang yang tepat. Menetapkan jabatan yang sesuai dengan analisis serta seleksi yang tepat, akan meningkat kan profesionalitas serta kinerja dari si aparatur sipil negara tersebut dalam menjalankan tugas yang di embankan kepadanya. Seluruh tugas tugas yang diberikan kepadanya yang guna nanti untuk melaksanakan pelayanan terhadap masyarakat. Profesionalitas jabatan yang diberikan kepada seorang aparatur sipil negara akan membantu terhadap keselarasan dan keseimbangan dalam mencapai tujuan pemerintahan.

a. Manajemen ASN

Manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan sistem merit. Sistem *merit* adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada seleksi yang dilakukan oleh pemerintah yang mana nantinya sesuai dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa adanya diskriminasi dalam membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, ataupun kondisi kecacatan agar tidak adanya perbedaan didalam memberlakukan pelayanan. Sistem *merit* diberlakukan melalui seleksi dan promosi secara adil dan kompetitif; menerapkan prinsip *fairness*, penggajian, *reward and punishment* berbasis kinerja; standar Integritas dan

perilaku untuk kepentingan publik; manajemen SDM secara efektif dan efisien; dan melindungi pegawai dari intervensi politik dan dari tindakan semena-mena.

Dalam melaksanakan perekrutan aparatur negara pun saat ini pemerintah sudah menerapkan sistem *merit* dan didukung oleh ICT. Berbeda dengan tahun-tahun sebelumnya yang masih menggunakan LJK dan tidak menerapkan sistem *merit*, seperti yang dilansir di *Kompas*, Kemen PAN-RB menyelenggarakan seleksi penerimaan CPNS yang dilaksanakan oleh pemerintah melalui proses dan mekanisme yang bersih, objektif, transparan dan akuntabel berdasarkan kualifikasi dan kompetensi. Hal tersebut sesuai dengan UU No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Tahapan-tahapan dalam seleksi CPNS pun meliputi seleksi administrasi, Tes Kompetensi Dasar (TKD) dan Tes Kompetensi Bidang (TKB) dengan menggunakan *Computer Assisted Test* (CAT).

Bila kita melihat kembali isi dari UU ASN, maka ada tiga poin penting alasan ASN sangat penting untuk pembangunan bangsa ini. *Pertama*, aparatur sipil negara berfungsi guna untuk mewujudkan tujuan nasional. Hal tersebut dikarenakan keberadaan dan eksistensi aparatur sipil negara ini lah yang bisa dan dapat melakukannya karena memiliki kompetensi-kompetensi yang dibutuhkan serta memadai guna melaksanakan tugas berdasarkan kode etik serta tata laku, yang secara menyeluruh menjunjung prinsip integritas, nasionalisme, etika, komitmen anti korupsi maupun KKN, serta semangat dalam melakukan pelayanan terhadap masyarakat. *Kedua*, pegawai sipil negara tersebut diberikan tugas untuk melakukan tugas pelayanan publik, pemerintahan, dan tugas tugas yang berkaitan dengan pembangunan pemerintahan, yang guna nantinya mencapai tujuan

nasional pemerintahan Indonesia. *Ketiga*, sehingga yang nantinya setiap langkah yang dilakukan dalam perwujudan tugas-tugas tersebut perlu dipelajari lebih dalam agar dapat dimengerti oleh seluruh aparat sipil negara.

Hasil atau efek dalam perealisasiian dari tugas-tugas yang terkait dengan pembangunan dilakukan melalui pembangunan bangsa dan pemerintahan yang berbasis dan mendasar kepada pembangunan budaya dan politik, serta pembangunan dalam bidang ekonomi dan sosial di masyarakat. Tujuan dari pembangunan ini adalah guna untuk kemakmuran dan yang nantinya akan mensejahterakan seluruh masyarakat Indonesia. Hal ini diwujudkan dengan meningkatkan kualitas SDM masyarakat Indonesia yakni memperbaiki sistem pendidikan, dan kesehatan, yang mana setiap warga negara Indonesia berhak dan layak untuk mendapatkan pelayanan pendidikan serta kesehatan yang dapat memberikan nilai tambah bagi mereka tanpa memikirkan ada sesuatu biaya yang akan dibebankan kepada mereka nantinya.

Selanjutnya, pembangunan-pembangunan infrastruktur juga harus menjadi perhatian oleh seorang aparatur sipil negara. Hal tersebut dapat dilakukan dengan cara memberikan tempat tinggal yang layak, transportasi umum yang layak serta aman dan nyaman bagi masyarakat yang nantinya akan menggunakan transportasi tersebut, jalanan umum ataupun jalan raya yang nantinya akan menjadi jalan penghubung antar daerah Pekanbaru maupun dengan daerah luar dari Pekanbaru. Penambahan kapasitas dan kualitas energi juga dilakukan guna untuk memastikan kegiatan masyarakat didalam seperti kegiatan produksi agar dapat berjalan dengan lancar. Hal hal tersebut lah yang harus menjadi perhatian dari pejabat aparatur

sipil negara yang nantinya agar dapat dipastikan terwujudnya dari tujuan nasional dapat tercapai sesuai dengan apa yang diharapkan.

Hasil dari paparan penelitian tersebut maka, penggunaan sistem *merit* ini diperlukan dalam semua kegiatan kepegawaian, seperti rekrutmen, pengangkatan pegawai, penempatan, promosi pada suatu jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, serta kegiatan pengembangan lainnya. Sehingga dengan pelaksanaan sistem *merit* di dalam sistem kepegawaian tersebut dapat mendukung terwujudnya tata kelola pemerintah yang baik.

Aparatur Sipil Negara (ASN) atau yang lebih dikenal dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS) sudah ada di Indonesia ini sejak zaman kolonial, dimulai dari Pidato Ratu Kerajaan Belanda, Wilhelmina, terkait dengan politik etis di tahun 1901 menyebabkan warga pribumi mendapatkan kesempatan menjadi pelayan publik untuk mengurus *beamtenstaat* (birokrasi) di pemerintahan Hindia Belanda, dan ternyata saat itu sudah mulai terjadi praktik korupsi disekitar mereka, khususnya dalam pelaksanaan pelayanan publik. Hal itu terus berlanjut hingga kemerdekaan. Pada masa setelah kemerdekaan, pelayan publik ini menjadi alat kekuasaan pemerintah khususnya pada era Order Baru. Beberapa hal yang menjadikan citra yang buruk terhadap pegawai pemerintahan adalah PNS belum dianggap sebagai profesi, penempatan dan pengangkatan dalam jabatan belum berbasis kompetensi dan kualifikasi serta kompetensi dari PNS tidak sesuai dengan kebutuhan.

Ada beberapa hal yang dapat menjadikan penilaian buruk terhadap pegawai sipil negara adalah PNS belum dianggap sebagai profesi, hal ini

dikarenakan disaat proses penempatan dan pengangkatan dalam jabatan belum berbasis berdasarkan pada kompetensi, serta kualifikasi kompetensi yang dimiliki PNS tidak sesuai dengan apa yang dibutuhkan. Banyak orang yang masih menganggap profesi PNS merupakan pekerjaan yang aman dan nyaman, dikarenakan profesi ataupun jabatan pada PNS tidak mungkin akan dipecat dan disaat pada masa pensiun nya akan diberikan dana pensiun.

Dan hal ini lah yang membuat semua PNS berada pada zona aman dan nyaman mereka sendiri dikarenakan tak menutup kemungkinan setiap PNS akan berfikiran kerja ataupun tidak bekerja, bodoh ataupun pintar, sedikit ataupun banyak nya yang merekan kerjakan akan mendapatkan hasil dan gaji yang sama sesuai dengan jabatan yang mereka jabat pada saat itu. Semua PNS tidak akan ada motivasi lebih dalam menjalankan tugas yang sesuai profesionalitas yang seharusnya mereka lakukan. Dan dengan begitu, maka kebanyakan para PNS tersebut ditempati oleh orang-orang yang tidak memiliki kompetensi dan kemampuan yang sesuai dengan apa yang dibutuhkan. Maka kalau kita lihat ini akan berdampak kepada kekacauan dan kehancuran didalam sistem pemerintahan yang ada di Indonesia. Dikarekanan setiap kebijakan maupun keputusan yang dihasilkan tidak dapat memberikan manfaat yang baik bagi negara.

Keadaan ataupun kondisi lain yang semakin menyebabkan PNS menjadi lebih tidak efektif serta efisien adalah, dalam perekrutan calon pegawai negeri sipil itu yang masih desentralisasi ataupun merekrut ataupun menempatkan orang-orang yang berasal dari daerah masing-masing yang terkadang masih memikirkan tentang sistem kekeluargaan yang mana nantinya akan menutup akses orang dari

wilayah lain maupun orang tersebut berkompeten dan berpotensi baik bagi negara akan terasingkan dikarenakan mempertahankan masyarakat yang berasal ataupun warga asli dari daerah atau kedaerahan tersebut. Hal tersebutlah yang memperlemah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dan dari perekrutan PNS yang seperti ini yang membuat rekrutmen desentralisasi tersebut menjadi pegawai negeri sipil yang isinya kepegawaian yang tidak jelas.

Kepegawaian yang belum tersistem belum baik masih belum jelas yang nantinya juga belum mengaitkan remunerasi dengan pencapaian kinerja dan promosi kenaikan jabatan yang masih tertutup akan ikut mengambil alih kontribusi menciptakan budaya PNS dalam kinerja yang sangat rendah.

b. Badan Inspektorat sebagai Badan Pengawasan dan Pembinaan.

Berdasarkan Pasal 1 ayat 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Aparat Pengawas Internal Pemerintah yang selanjutnya disingkat APIP adalah inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, inspektorat provinsi dan inspektorat kabupaten/kota. (PP No.12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah).

Dalam hal ini terkait Pengawasan yang dilakukan oleh Masyarakat , sesuai dengan Pasal 22 PP 12 Tahun 2017, Masyarakat dapat menyampaikan laporan atau pengaduan atas dugaan penyimpangan yang dilakukan oleh kepala daerah, wakil kepala daerah, anggota DPRD, dan/atau aparatur sipil negara di instansi daerah dan perangkat desa kepada APIP dan/atau aparat penegak hukum.

Sebagaimana dijelaskan dalam Paragraf 2, Pasal 16 ayat 1 PP No.12 tahun 2017, Pengawasan Penyelenggaraan APIP harus berdasarkan kompetensi yang dimiliki terkait dengan pelaksanaan pengawasan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sesuai fungsi dan kewenangannya serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh APIP sebagaimana dimaksud pada pasal 16 ayat 1 dilaksanakan berdasarkan prinsip:

- a. Profesional;
- b. Independen;
- c. Objektif
- d. Tidak tumpang tindih antar APIP; dan
- e. Berorientasi pada perbaikan dan peringatan dini.

Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh APIP sebagaimana dimaksud dijelaskan kembali pada ayat 3 pasal 16 PP 12 tahun 2017 tersebut, yang mana, Pengawasan tersebut dilakukan pada tahapan kegiatan:

1. Penyusunan Dokumen Perencanaan dan Penganggaran Daerah;
2. Pelaksanaan Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
3. Pelaksanaan Program Strategis Nasional di daerah;
4. Berakhirnya masa jabatan kepala daerah untuk mengevaluasi capaian rencana pembangunan jangka menengah daerah; dan
5. Pengawasan dalam rangka tujuan tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

C. Tinjauan Umum Tentang Pengawasan

1. Definisi Pengawasan

Pengawasan secara umum diartikan sebagai suatu kegiatan administrasi yang bertujuan untuk mengevaluasi pekerjaan yang sudah diselesaikan apakah sudah sesuai rencana atau tidak, bukan mencari siapa yang benar dan salah. Tetapi lebih kepada upaya untuk melakukan koreksi terhadap hasil kegiatan.

Pengawasan merupakan bidang kajian yang bersifat multidisipliner, baik dalam perspektif ilmu administrasi, ilmu hukum, ilmu politik, ilmu ekonomi, maupun kategori ilmu sosial lainnya. Meskipun secara lebih mendalam, kajian tentang pengawasan banyak dikaji dalam ranah ilmu manajemen. (Hamidi, 2011). Oleh sebab itu, untuk mendapatkan kejelasan makna pengawasan akan ditelusuri dari berbagai literatur disiplin ilmu tersebut.

Tidak mudah untuk memberikan pengertian Pengawasan. Pengawasan didefinisikan secara beragam dan memiliki istilah yang berbeda-beda, diantaranya *control, power, authority, influence*. (Tannebaum). Asal mulanya, pengawasan diterapkan pada suatu organisasi bisnis yang berasal dari bahasa Prancis yang berarti *to check* (Tannebaum) atau memeriksa. Arnold S. Tannenbaum secara luas memberikan batasan pengertian pengawasan sebagai *any process in which a person or group of persons or organization of persons determines, i.e., intentionally affects, what another person or group or organization will do*. (Tannebaum).

Pengawasan adalah suatu proses dimana orang atau kelompok orang atau organisasi menetapkan, atau dengan kata lain dengan sengaja memengaruhi

bagaimana orang atau kelompok atau organisasi lain akan bertindak. Pengawasan dapat diterapkan pada ruang yang sangat khusus, misalnya pengawasan yang dilakukan oleh seseorang atasan terhadap bawahannya untuk melakukan suatu pekerjaan tertentu.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2015 Tentang Kebijakan Pengawasan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Tahun 2016, Pasal 1 ayat 2, Pengawasan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri adalah proses kegiatan agar penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian Dalam Negeri berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Permendag No.71 Tahun 2015).

Selanjutnya pada pasal 1 ayat 3 dijelaskan bahwa Pengawasan atas Penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan agar pemerintahan daerah berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam suatu pengawasan terhadap dua unsur pokok yaitu implikasi dari pengawasan yang dapat berwujud: *pragmatic* dan *symbolic*. (Permendag No.71 Tahun 2015). Implikasi yang bersifat *pragmatic* berkaitan dengan apa yang akan individu lakukan atau tidak lakukan. Implikasi *pragmatic* sangat penting untuk mengendalikan individu dalam menggunakan kekuasaan atau kewenangannya. Implikasi *symbolic* berkaitan dengan psikologis individu atau *charged emotionally*.

Bahasa Inggris menyebutnya *control*, *supervision*, atau *oversight*, *review*, *scrutiny*, *inspection*, dan *watchfulness*. Pengawasan atau *controlling* dalam bahasa Inggris berasal dari kata *control* yang berarti *to run*, *to manage*. Pengawasan berarti mengatur. Konsep pengawasan mulai dikembangkan pada tahun 1970-an pada abad ke-20 sebagai alat untuk mencegah kondisi krisis suatu perusahaan agar tidak bangkrut.

Pengawasan diartikan sebagai instrumen atau alat untuk perencanaan, akuntansi, analisis dan kontrol operasional suatu kegiatan usaha, digunakan untuk pengambilan keputusan berdasarkan sistem kumpulan data dan sistem itu digunakan secara konstan atau terus menerus untuk melakukan analisis dari sudut pandang aspek bisnis yang berbeda. (Dimov, 2010).

Dengan demikian jika terjadi kesalahan atau penyimpangan-penyimpangan yang tidak sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai, maka dapat segera diambil langkah-langkah yang dapat meluruskan serta memperbaiki kegiatan berikutnya sehingga terarah dan sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Secara sederhana, pengawasan menurut **Thomas P. Dinapoli** adalah aktivitas atau prosedur yang dirancang untuk memberikan jaminan yang masuk akal bahwa suatu kegiatan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan (*activities or procedures designed to provide reasonable assurance that operations are going according to plan*). Dinapoli juga mendefinisikan pengawasan sebagai integrasi dari aktifitas, perencanaan, sikap, kebijakan, dan upaya seseorang dalam suatu organisasi yang bekerja bersama-sama untuk memberikan jaminan yang masuk akal bahwa suatu tujuan dan misi yang telah

ditetapkan oleh organisasi akan dapat tercapai (*the integration of the activities, plans, attitude, policies, and efforts of the people of an organization working together to provide reasonable assurance that the organization will achieve its objectives and mission*).

Dari definisi pengawasan oleh Thomas P. Dinapoli diatas dapat ditarik simpulan mengenai unsur-unsur pokok pengawasan sebagai berikut:

- a) Pengawasan memengaruhi setiap aspek dalam organisasi yang meliputi orang, proses, dan sarana-prasarana;
- b) Pengawasan adalah unsur dasar yang meresap ke dalam organisasi, bukan unsur tambahan;
- c) Memasukkan kualitas manajemen yang baik;
- d) Keberhasilan atau kegagalan pengawasan tergantung pada orang-orang dalam organisasi;
- e) Pengawasan memberikan tingkat kenyamanan untuk memungkinkan tercapainya tujuan organisasi dan pengawasan membantu organisasi mencapai apa yang menjadi misinya.

Dalam kepustakaan ilmu manajemen, pengertian pengawasan menurut

H. Fayol adalah sebagai berikut;

“Pengawasan adalah tindakan untuk memeriksa apakah sesuatu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, perintah, dan prinsip-prinsip yang telah ditetapkan. Objek pengawasan meliputi tindakan mendeteksi kelemahan dan kesalahan, memperbaiki kelemahan dan kesalahan itu, dan mencegah terulangnya tindakan yang tidak layak.”

A.N. Tanenbaum mendefinisikan pengawasan sebagai suatu proses yang mana orang atau kelompok atau organisasi menetapkan atau dengan sengaja memengaruhi apa yang akan dilakukan oleh orang atau kelompok atau organisasi lain (*process in which a person or group or organization determines or intentionally affects what another person, group or organization will do*).

Menurut **Schemerhom**, 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.* (Schemerhom, 2002).

Pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan. *The Process of ensuring that actual acitivi (Winardi, 2000) ties conform the planned activities.* (Schemerhom, 2002).

Sedangkan menurut **Basu Swasta**, Pengawasan merupakan fungsi yang menjamin bahwa kegiatan-kegiatan dapat memberikan hasil seperti yang diinginkan. (Winardi, 2000).

Lebih lanjut menurut **Komaruddin**, Pengawasan adalah berhubungan dengan perbandingan antara pelaksana aktual rencana dan awal untuk langkah perbaikan terhadap penyimpangan dan rencana yang berarti.

Menurut **Sule** dan **Saefullah** mendefinisikan Pengawasan sebagai proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat

mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut. (Winardi, 2000).

Iman dan Siswandi mengemukakan bahwa Pengawasan adalah sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen tercapai. Ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan sesuai yang direncanakan. Pengertian ini menunjukkan adanya hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan.

Reksohadiprodjo mengemukakan bahwa Pengawasan merupakan usaha memberikan petunjuk pada para pelaksana agar mereka seslalu bertindak sesuai dengan rencana. (Winardi, 2000).

Terry dan Leslie berpendapat bahwa Pengawasan adalah bentuk pemeriksaan untuk memastikan bahwa apa yang sudah dikerjakan adalah juga dimaksudkan untuk membuat sang manajer waspada terhadap suatu persoalan potensial sebelum persoalan itu menjadi serius. (Winardi, 2000).

Fathoni mendefinisikan bahwa Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan aparat atau unit bertindak atas nama pimpinan organisasi dan bertugas mengumpulkan segala data dan informasi yang diperlukan oleh pimpinan organisasi untuk menilai kemajuan dan kemunduran dalam pelaksanaan pekerjaan. (Fathoni, 2006). Dalam hal pengawasan, Penulis mengutip beberapa pendapat dari teori penguasa **Prajudi Atmosudirdjo** yang mengemukakan bahwa administrasi negara mempunyai tiga arti yaitu; (HR, 2016).

1. Sebagai salah satu fungsi pemerintah,
2. Sebagai aparatur dan aparat,

3. Sebagai proses penyelenggaraan tugas pekerjaan pemerintah yang memerlukan kerja sama secara tertentu.

Menurut teori penguasa **Paulus E. Lotulung** mengemukakan beberapa macam pengawasan dalam hukum administrasi negara, yaitu bahwa ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan/organ yang dikontrol, dapatlah dibedakan menjadi kontrol internal dan kontrol eksternal. Kontrol internal yaitu pengawasan itu dilakukan oleh badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri, sedangkan kontrol eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga – lembaga yang secara organisatoris/struktural berada diluar pemerintah. (HR, 2016).

Indonesia sebagai Negara Kesatuan Republik yang bersifat demokrasi tentunya mempunyai badan-badan atau lembaga-lembaga negara yang dibagi dalam 3 institusi sebagaimana ajaran Trias Politica (“Montesquie”):

1. Eksekutif;
2. Legislatif;
3. Yudikatif;

European Federation for Welding, Joining, and Cutting (EWF) memberikan batasan pengertian pengawasan sebagai proses untuk memeriksa kemajuan pencapaian terhadap tujuan yang telah direncanakan dan ketepatan dan efisiensi organisasi melalui analisis sumber daya, biaya dan hasil yang dicapai (*the process oriented to verify; the advancement status of the planned objectives*

and the efficacy and efficiency of the organization through the analysis of the resources, costs, and proceeds.)

Dari definisi yang telah dikemukakan di atas dapat disimpulkan pengawasan sebagai salah satu fungsi Manajemen. Kepentingannya tidak dapat diragukan lagi seperti halnya dengan fungsi-fungsi manajemen lainnya, karena pengawasan dapat menentukan apakah dalam proses pencapaian tujuan telah sesuai dengan apa yang direncanakan atau belum.

Menurut Situmorang dan Juhir, maksud pengawasan adalah untuk:

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

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

1. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan;

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

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

Pengawasan pada dasarnya melibatkan tiga unsur penting, yaitu struktur, sarana, dan prosedur. Struktur adalah personalia atau personel yang diberikan tanggung jawab untuk melakukan pengawasan. Sarana adalah instrumen yang digunakan untuk melakukan pengawasan (akuntansi umum, akuntansi analitikal, penganggaran (*budgeting*), laporan, analisis laporan pendapatan. Prosedur adalah tata cara pelaksanaan pengawasan (prosedur koordinasi).

Pengawasan dilaksanakan melalui tahapan-tahapan kegiatan sebagai berikut;

1. *Planning*. Pada tahap *planning* perusahaan menetapkan tujuan-tujuan yang ingin dicapai dan target sasaran yang ingin dicapai dari tujuan-tujuan itu;

2. *Programming*. Pada tahap *programming* disusun program untuk mencapai tujuan yang direncanakan, dengan mempertimbangkan hambatan dari dalam dan dari luar perusahaan;
3. *Result Checking*. Tahap *result checking* mengukur apakah tiap unit perusahaan telah mencapai atau tidak mencapai tujuan yang telah direncanakan;
4. *Shifting analysis*. Pada tahap *Shifting analysis* memungkinkan terjadinya pergeseran antara tujuan yang direncanakan dengan hasil yang telah dianalisis.
5. *Corrective action implementation*. Tahap *Corrective action implementation* adalah perintah untuk mengoptimalkan tindakan unit-unit perusahaan terhadap tujuan yang telah direncanakan.

Pengawasan/kontrol adalah tahap terakhir dari rangkaian aktivitas yang meliputi *planning, organizing, leading, dan controlling*. *Planning* adalah tahapan menetapkan tujuan-tujuan dan menentukan cara yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan itu. *Organizing* adalah tahapan mengembangkan struktur yang berkaitan dengan organisasi dan membagi sumber daya yang ada untuk menjamin tercapainya tujuan yang telah ditetapkan. *Leading* adalah tahapan yang melibatkan sumber informal dan sosial yang memengaruhi insipirasi diambilnya tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan. *Controlling* adalah tahapan untuk menjamin bahwa tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan tidak menyimpang dari standar yang telah ditetapkan.

Controlling sendiri meliputi tiga langkah: (1) menetapkan standar pelaksanaan kegiatan; (2) membandingkan kegiatan yang telah dilakukan terhadap standar yang telah ditentukan; (3) mengambil tindakan perbaikan terhadap kegiatan yang telah dilakukan jika itu diperlukan.

Pengawasan adalah bagian pokok dari tata kelola suatu organisasi yang didalamnya terdiri atas perencanaan (*plans*), metode (*methods*), dan prosedur yang digunakan untuk mencapai tujuan organisasi. Pengawasan diartikan sebagai orang yang meneliti aktivitas suatu organisasi atau individu dengan tujuan mengevaluasi kepatuhan terhadap dasar dan ukuran-ukuran tertentu, mengeluarkan rekomendasi atau perintah-perintah terhadap organisasi atau individu yang diawasi (*an actor scrutinising an organisation's (or individual's) activities with the aim of evaluating its compliance with particular criteria and on this basis, issuing recommendations or orders to the organisation concerned*). Pengawasan meliputi rangkaian kegiatan monitoring, evaluasi, meneliti dan memeriksa. Pengawasan adalah tindakan untuk memeriksa dan mengotorisasi (mengesahkan), menyetujui, verifikasi, menyetujui pembagian tugas-tugas yang akan diimplementasikan dalam rangka mencegah dan menghindari terjadinya resiko.

Pengawasan pada intinya adalah suatu aktifitas yang dilakukan dalam rangka untuk menjamin bahwa suatu prosedur yang telah ditetapkan benar benar dilaksanakan dan tujuan yang ingin dicapai benar benar terwujud. Pengawasan adalah langkah preventif atau bermaksud untuk mencegah terjadinya penyelewengan terhadap prosedur dan tujuan yang telah ditetapkan sekaligus memperbaikinya apabila benar benar ditemukan penyelewengan itu. Jadi

pengawasan meliputi juga tindakan korektif dan sekaligus memberika hukuman jika dari pengawasan ditemukan adanya penyimpangan-penyimpangan.

Kebijakan Pengawasan adalah acuan, sasaran dan prioritas pengawasan dalam pelaksanaan dan pengawasan di lingkungan Kementerian Dalam Negeri, Kementerian/Lembaga dan Pemerintahan Daerah. (Pasal 1 ayat 1 Permendag No.71 Tahun 2016 Tentang Kebijakan Pengawasan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2015).

2. Fungsi Pengawasan secara Umum

Pengawasan adalah bagian penting dalam suatu organisasi. *United States General Accounting Office* menyatakan bahwa pengawasan adalah bagian utama dari suatu pengelolaan organisasi. (United States General Accounting Office). *Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)* pun menegaskan bahwa pengawasan adalah seperangkat perbuatan yang telah diakui sebagai bagian penting dari suatu manajemen yang efektif dalam organisasi, baik organisasi publik dan privat diseluruh dunia.

Pengawasan adalah instrumen untuk memastikan bahwa sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan benar benar dicapai. Thomas P. Dinapoli menyatakan pengawasan fokus pada pencapaian misi organisasi. Pengawasan bertujuan untuk mengurangi kemungkinan terjadinya kesalahan-kesalahan fatal dan yang tidak diketahui dan juga membantu suatu departemen atau organisasi untuk bekerja sesuai dengan yang diharapkan.

Dalam manajemen pemerintahan, pengawasan bertujuan menjalankan fungsi terdepan untuk mempertahankan upaya perlindungan terhadap aset

pemerintah dan mencegah serta mendeteksi terjadinya kesalahan dan kecurangan. Pengawasan membantu upaya pencapaian program-program pemerintah secara efektif dalam mengelola sumber daya publik. Pengawasan menyediakan jaminan yang masuk akal tercapainya tujuan pemerintah yang meliputi:

- 1) Efektivitas dan efisiensi pelaksanaan program-program pemerintah termasuk penggunaan sumber daya publik;
- 2) Laporan Keuangan yang terpercaya yang meliputi laporan penggunaan anggaran pemerintah, laporan keuangan, dan laporan penggunaan keuangan untuk kepentingan internal dan eksternal; dan
- 3) Mewujudkan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengawasan menurut **Sorin Domnisoru** pada dasarnya memiliki fungsi sebagai berikut:

- 1) Pengawasan menjadi sarana verifikasi-evaluasi untuk mencapai tujuan organisasi serta mengembangkan dan mempertahankan sistem tertentu mengenai pengumpulan, penyimpanan, pengolahan, pembaruan, dan penyebarluasan informasi, data manajemen dan keuangan. Pengawasan adalah mekanisme yang diterapkan dalam suatu organisasi yang berfungsi sebagai alat untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia, seperti sumber daya manusia, tujuannya untuk mengoptimalkan organisasi;
- 2) Pengawasan berfungsi sebagai mekanisme untuk memberikan informasi yang benar sebagai dasar pengambilan keputusan oleh organisasi;

- 3) Pengawasan berfungsi sebagai sarana perlindungan aset dan termasuk inventaris organisasi;
- 4) Pengawasan berfungsi untuk meningkatkan ketaatan organisasi terhadap hukum dan peraturan-peraturan lainnya;
- 5) Pengawasan berfungsi sebagai sarana untuk mencapai tujuan organisasi, yaitu meningkatkan fungsi sistem dalam organisasi dan untuk menghadapi perubahan yang terjadi dari luar.

International Organization of Supreme Audit Institution mengetengahkan fungsi pengawasan sebagai berikut; (International Organization of Supreme Audit Institutions, Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government: An Introduction to Internal Control for Managers in Government Organizations, International Organization of Supreme Audit).

- 1) Menaati peraturan perundang-undangan dan perintah/petunjuk yang ditetapkan oleh manajemen;
- 2) Meningkatkan ketertiban, penghematan, efisiensi, dan efektivitas kegiatan dan keberhasilan pencapaian rencana yang telah ditetapkan;
- 3) Melindungi sumber daya yang ada dari tindakan kecurangan, pemborosan, penyalahgunaan dan salah kelola;
- 4) Memberikan produk dan jasa yang berkualitas dan sesuai dengan misi organisasi;
- 5) Mengembangkan dan mempertahankan informasi keuangan dan manajemen yang terpercaya dan keterbukaan data melalui laporan yang tepat waktu.

Menurut *World Health Organization (WHO)*, fungsi pengawasan sebagai berikut: (World Health Organization, Internal Control Framework, World Health Organization, 2013).

- 1) Meningkatkan ketertiban, penghematan, efisiensi, dan efektivitas dalam penggunaan sumber daya organisasi;
- 2) Memberikan program dan layanan yang sesuai dengan misi organisasi;
- 3) Melindungi sumber daya yang ada dari tindakan pemborosan, penyalahgunaan, salah kelola, kesalahan dan kecurangan;
- 4) Meningkatkan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan kebijakan dan prosedur, dan nilai-nilai etika;
- 5) Mengidentifikasi risiko dan mengembangkan strategi dan prosedur yang efektif untuk mengontrol atau mengelola organisasi;
- 6) Mengembangkan dan mempertahankan data keuangan dan nonkeuangan yang terpercaya dan laporan keuangan dan non keuangan yang tepat waktu.

Menurut **Aberham Yohannes** dan **Desta G/Michael**, pengawasan terhadap pemerintah memiliki tujuan dibawah ini; (A'an Efendi, 2007).

- 1) Meningkatkan kualitas, efisiensi, dan efektivitas pembuatan keputusan pemerintah;
- 2) Keputusan pemerintah yang berlaku terhadapnya;
- 3) Menyediakan mekanisme untuk menjamin bahwa tindakan pemerintah dalam kewenangannya yang sesuai dengan hukum;

4) Menyediakan mekanisme untuk mencapai keadilan dalam perkara individual;

5) Mengembangkan sistem akuntabilitas untuk pembuatan keputusan pemerintah.

3. Teknik Dan Bentuk Pengawasan

Berdasarkan pasal 5 Permendag 71 tahun 2015, Pelaksanaan Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 meliputi: (Permendag 71 Tahun 2015).

- a. Pengawasan umum;
- b. Pengawasan teknis atas pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren; dan
- c. Pelaksanaan urusan pemerintahan umum di daerah.

Prajudi Atmosudirdjo membagi pengawasan menjadi dua, yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif, serta pengawasan intern dan pengawasan ekstern.

Lalu berdasarkan sifatnya pengawasan dapat dibedakan sebagai berikut:

1. Politik, bilamana yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektivitas dan atau legitimitas;
2. Yuridis (hukum), bilamana tujuannya adalah menegakkan yuridikitas dan/ atau legalitas;
3. Ekonomis, bilamana yang menjadi sasaran adalah efisiensi dan teknologi;
4. Moral dan Susila, bilamana yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas;

Thomas P. Dinapoli membagi pengawasan/kontrol menjadi empat macam:

1. *Directive Controls*. Pengawasan/Kontrol yang dirancang sebagai pedoman bagi para pegawai untuk membantu mereka dalam mencapai tujuan yang diinginkan oleh departemen;
2. *Preventive Controls*. Pengawasan/kontrol yang dirancang untuk mencegah terjadinya kesalahan atau peristiwa yang tidak diinginkan. *Preventive Controls* misalnya adalah pemisahan tugas-tugas. Pemisahan tugas terutama dirancang untuk mencegah terjadinya tindakan curang dan tindakan yang tidak diketahui dengan membagi tugas-tugas finansial diantara dua orang atau lebih.
3. *Detective Controls*. Pengawasan/kontrol yang dirancang untuk mengidentifikasi dasar terjadinya suatu kesalahan atau terjadinya peristiwa lainnya yang tidak diinginkan secara tepat waktu. *Detective Controls* misalnya adalah rekonsiliasi atau pemeriksaan pelaksanaan tugas-tugas.
4. *Corrective Controls*. Pengawasan/kontrol yang dirancang untuk mengidentifikasi kekurangan yang terjadi dan menentukan tindakan yang akan diambil untuk memperbaikinya. *Corrective Controls* misalnya memberikan pelatihan tambahan bagi pegawai dan memeriksa kembali prosedur yang sekarang digunakan.

Secara umum, *preventive controls* lebih kuat dibandingkan dengan *detective controls* karena tujuannya mencegah terjadinya kesalahan dan peristiwa lainnya yang tidak diinginkan sebelum peristiwa itu terjadi.

Pengawasan menurut G.Feltoe dapat dibedakan menjadi pengawasan parlemen (*parliamentari controls*) dan pengawasan pengadilan (*court control*).

Pembedaan pengawasan menurut Aberham Yohannes dan Desta G/ Michael meliputi jenis-jenis berikut.

1. *Internal Control* (Pengawasan internal), yaitu pengawasan yang dilakukan oleh badan/lembaga pengawasan yang berada dalam struktur organisasi pemerintah itu sendiri;
2. *External Control* (Pengawasan eksternal), yaitu pengawasan yang dilakukan oleh badan/lembaga pengawasan yang berada diluar struktur organisasi pemerintah;
3. *Parliamentary Control* (Pengawasan Parlemen), yaitu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga parlemen;
4. *Executive Control* (Pengawasan eksekutif), yaitu pengawasan yang dilakukan oleh badan eksekutif. Misalnya, menteri melakukan pengawasan terhadap pegawai-pegawai di kementerian yang dipimpinnya.
5. *Control by administrative tribunals*, yaitu pengawasn yang dilakukan oleh badan khusus yang disebut tribunals. Tribunals adalah badan yang berfungsi untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan rakyat dalam bidang-bidang tertentu;
6. *Judicial Control* (Pengawasan Yudisial), yaitu pengawasan yang dilakukan oleh badan peradilan;
7. *Control by human rights commision and ombudsman* (Pengawasan oleh komisi hak asasi manusia dan ombudsman), yaitu pengawasan untuk pencegahan pelanggaran hak asasi manusia dan pengaduan terhadap pemerintah;

8. *Mass media control* (Pengawasan Media Massa), yaitu pengawasan oleh media massa baik cetak maupun elektronik. (Yohannes, Hukum Administrasi, 2010).

Pengawasan/kontrol oleh Paulus Effendie Lotulung dibedakan menjadi sebagai berikut:

1. Dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol terhadap badan/organ yang dikontrol;

Kontrol Intern dan Kontrol Ekstern. Kontrol Intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri. Kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisator/struktural berada di luar pemetintah dalam arti eksekutif, misalnya kontrol keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);

2. Dari segi waktu dilaksanakannya kontrol.

Kontrol *a priori* dan Kontrol *posteriori*. Kontrol *a priori* adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah ataupun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang pemerintah. Kontrol *posteriori* adalah pengawasan yang dilakukan setelah dikeluarkannya keputusan/ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan pemerintah.

3. Dari segi sifat Kontrol terhadap objek yang dikontrol.

Kontrol dari segi hukum dan kontrol dari segi kemanfaatan. Kontrol dari segi hukum adalah Kontrol yang dilakukan oleh badan pemerintah yang pada prinsipnya hanya menitikberatkan pada segi legalitas. Kontrol dari segi kemanfaatan adalah kontrol untuk menilai segi legalitas dan sekaligus kemanfaatannya.

Sementara pengawasan tidak langsung diartikan sebagai teknik pengawasan yang dilakukan dengan menguji dan meneliti laporan-laporan pelaksanaan kerja. Tujuan dari pengawasan tidak langsung ini adalah untuk melihat dan mengantisipasi serta dapat mengambil tindakan yang tepat untuk menghindarkan atau memperbaiki penyimpangan.

Pendapat Koontz, et. al diatas, Situmorang dan Juhir mengklasifikasikan teknik pengawasan berdasarkan berbagai hal sebagai berikut, yaitu:

1. Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara “on the spot” ditempat pekerjaan dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan inspeksi.
2. Pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa pengawasan “on the spot”.

3. Pengawasan preventif dilakukan melalui pre audit sebelum pekerjaan dimulai. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan, rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber lain.
4. Pengawasan represif dilakukan melalui post-audit dengan pemeriksaan, terhadap pelaksanaan di tempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.
5. Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Pada dasarnya pengawasan harus dilakukan oleh pucuk pimpinan sendiri.
6. Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi sendiri seperti halnya pengawasan dibidang keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sepanjang meliputi seluruh Aparatur Negara dan Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara terhadap departemen dan instansi pemerintah lain.

Berdasarkan pendapat diatas, maka teknik pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan dapat dilakukan dengan berbagai macam teknik, semuanya tergantung pada berbagai kondisi dan situasi yang akan terjadi, maupun yang sedang terjadi/berkembang pada masing-masing organisasi.

Penentuan salah satu teknik pengawasan ini adalah agar dapat dilakukan perbaikan-perbaikan pada tindakan yang telah dilakukan atau agar penyimpangan yang telah terjadi tidak berdampak yang lebih buruk selain itu agar dapat ditentukan tindakan-tindakan masa depan yang harus dilakukan oleh organisasi.

4. Fungsi-Fungsi Pengawasan secara khusus

Berdasarkan definisi dan teori Pengawasan, maka Fungsi pengawasan diperlukan untuk memastikan apa yang telah direncanakan dan dikoordinasikan berjalan sebagaimana mestinya atautkah tidak.

Fungsi dari pengawasan sendiri adalah:

1. Menumbuhkan rasa tanggung jawab dari pegawai yang disertai tugas dan wewenang dalam pelaksanaan pekerjaan;
2. Mendidik pegawai agar melaksanakan pekerjaannya sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan;
3. Mencegah terjadinya kelalaian, kelemahan, dan penyimpangan agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan.
4. Memperbaiki kesalahan dan penyelewengan agar dalam pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan dan pemborosan-pemborosan yang merugikan masyarakat dan negara.

5. Tindak Lanjut Pengawasan

Pada dasarnya pengawasan tidak dimaksudkan untuk mencari kesalahan dan menetapkan sanksi atau hukuman namun pengawasan dimaksudkan untuk mengetahui kenyataan yang sesungguhnya mengenai pelaksanaan kegiatan organisasi.

Sesuai dengan Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983, tindak lanjut pengawasan terdiri dari:

1. Tindakan administratis sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian termasuk penerapan hukum disiplin yang

dimaksudkan di dalam pemerintahan Nomor 30 Tahun 1980 tentang pengaturan disiplin pegawai negeri sipil.

2. Tindakan tuntutan atau gugatan perdata, yaitu:
 - a. Tuntutan Ganti Rugi atau Penyetoran Kembali;
 - b. Tuntutan Perbendaharaan;
 - c. Tuntutan Pengenaan denda, ganti rugi, dll.
3. Tindakan pengaduan tindak pidana dengan menyerahkan perkaranya kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam hal terdapat indikasi pidana umum atau kepala Kejaksaan Republik Indonesia dalam hal terdapat indikasi tindakan pidana khusus.
4. Tindakan penyempurnaan aparatur pemerintahan di bidang kelembagaan, kepegawaian, dan ketata laksanaan.

Dengan demikian tindak lanjut yang dilakukan dalam pengawasan tidak semuanya harus berbentuk sanksi atau hukuman tetapi juga berupa bimbingan atau pengawasan bahkan dapat berupa pujian atau penghargaan kepada mereka yang berprestasi.

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Pengawasan Inspektorat Terhadap Displin Aparatur Sipil Negara (ASN)

Seperti yang dapat kita ketahui, Pembangunan Aparatur Pemerintahan berguna untuk meningkatkan kualitas dan kemanfaatan Aparatur Sipil Negara (ASN) agar lebih arief serta bijaksana yang dapat berdedikasi tinggi terhadap pengabdianya kepada masyarakat, sehingga dapat melakukan pelayanan kepada masyarakat secara maksimal sesuai dengan apa yang diharapkan masyarakat dengan tuntutan perkembangan zaman yang berlangsung selama ini. Oleh karena itu, maka setiap urusan penyelenggaraan pemerintahan yang hampir semuanya dilaksanakan melalui pusat yang nantinya akan di distribusikan ke daerah-daerah berdasarkan kewenangan dan peraturan daerah masing-masing yang diatur oleh undang-undang.

Kelancaran penyelenggaraan Pemerintah dan Pembangunan Nasional tergantung dari kesempurnaan Aparatur Negara dan kesempurnaan Aparatur Negara terlihat dari kesempurnaan Pegawai Negeri Sipil. Upaya usaha yang dapat dilakukan dalam pencapaian tujuan nasional tersebut diperlukan pembinaan serta pengawasan pemerintah untuk mewujudkan Pegawai Negeri Sipil yang penuh kesetiaan dan ketaatan yang berlandaskan Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintahan yang bersatu padu, bersih, berkualitas tinggi dan sadar akan tanggung jawabnya. Hal-hal ini lah yang menjadi acuan serta menjamin tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berjalan sebaik-

baiknya,sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pemerintah. Pembinaan itu dilaksanakan berdasarkan sistem karir dan prestasi kerja yang dilakukan oleh setiap Aparatur Sipil Negara tersebut.

Hubungan antara manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah yang saling berkaitan dengan kewenangan Pemerintah Daerah, maka tugas-tugas yang akan dan harus dimiliki oleh Pemerintah Daerah semakin besar karena kewenangan dan kebijakan yang dia miliki semakin besar yang pemerintah miliki, jumlah Aparatur Sipil Negara yang berada dibawah Pemerintah Daerah semakin banyak. Hal ini lah yang menyebabkan konsekuensi bahwa di satu sisi permasalahan-permasalahan yang muncul akan semakin kompleks dan rumit, disisi lain potensi Sumber Daya Aparatur Sipil Negara yang besar merupakan suatu tantangan untuk dapat lebih memberdayakan keberadaan Aparatur Sipil Negara itu sendiri. (Salam, 2003).

Sebagaimana dijelaskan pada poin sebelumnya, Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah (“APIP”) harus berdasarkan kompetensi yang dimiliki terkait dengan pelaksanaan pengawasan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pembinaan dan Pengawasan kepala daerah terhadap Perangkat Daerah meliputi ASN dalam hal ini dilaksanakan oleh gubernur untuk daerah provinsi dan bupati/wali kota untuk daerah kabupaten/kota. Pembinaan dan Pengawasan Kepala Daerah terhadap seluruh Perangkat Daerah dibantu oleh inspektorat daerah.

Dalam hal ini, Inspektorat Daerah Provinsi jelas merupakan salah satu APIP yang bertugas membantuk Kepala Daerah dan harus melakukan pembinaan dan pengawasan yang dapat dibantu oleh inspektorat Jenderal Kementerian dan/atau kementerian/lembaga terkait.

Berkaitan dengan hal tersebut, secara khusus Pembinaan Pegawai Negeri Sipil telah diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Pembinaan dan Pengawasan yang dilakukan oleh Pihak Inspektorat dilaksanakan dalam bentuk audit, review, monitoring, evaluasi, pemantauan, dan bimbingan teknis serta bentuk pembinaan dan pengawasan lainnya.

Tahapan-tahapan yang dilakukan dalam Pembinaan dan Pengawasan tersebut, meliputi:

1. Perencanaan;
2. Penganggaran;
3. Pengorganisasian;
4. Pelaksanaan;
5. Pelaporan;
6. Evaluasi; dan
7. Pertanggungjawaban penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pembinaan dan Pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat terhadap kinerja Aparatur Sipil Negara meliputi: (Pasal 18 ayat 1 PP No. 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah).

- a. Pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;

- b. Pelaksanaan tugas pembantuan yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- c. Ketaatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk ketaatan pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dalam tahap perencanaan, penganggaran, pengorganisasian, pelaksanaan, pelaporan, evaluasi dan pertanggungjawaban atas pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah; dan
- d. Akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Selain melakukan pembinaan dan pengawasan untuk daerah, Bupati/Walikota melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap desa yang nantinya akan dibantu oleh camat dan Inspektorat Kabupaten/Kota. Pembinaan dan Pengawasan oleh Inspektorat Kabupaten/Kota dilaksanakan untuk menjaga akuntabilitas pengelolaan keuangan desa yang meliputi: (PP No. 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah).

- a. Laporan Pertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa;
- b. Efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan desa; dan
- c. Pelaksanaan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Inspektorat kabupaten/kota dalam melakukan Pembinaan dan Pengawasan sebagaimana dimaksud harus berkoordinasi dengan camat atau sebutan lain dan hasil pembinaan dan pengawasan tersebut disampaikan kepada Bupati/Walikota.

Ketika terjadi Penyimpangan yang dilakukan oleh ASN maka Inspektorat wajib melakukan pemeriksaan atas dugaan penyimpangan yang dilaporkan atau diadakan oleh masyarakat setelah unsur pengaduan atau laporan tersebut terpenuhi, Inspektorat tentunya wajib melakukan koordinasi dengan aparat penegak hukum. Koordinasi dilakukan dalam bentuk:

- a. Pemberian informasi;
- b. Verifikasi;
- c. Pengumpulan data dan keterangan;
- d. Pemaparan hasil pemeriksaan penanganan laporan atau pengaduan masyarakat dimaksud; dan/atau
- e. Bentuk koordinasi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Koordinasi antara APIP dan aparat penegak hukum dilaksanakan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing antara:

- a. Inspektorat Jenderal Kementerian, Inspektorat Jenderal Kementerian terkait, unit pengawasan lembaga pemerintah non kementerian, inspektorat provinsi, dan/atau inspektorat kabupaten/kota;
- b. Kepolisian dan/atau kejaksaan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang didasarkan pada pasal 353 dan 383 dalam rangka memberi kepastian hukum terhadap tata cara pengenaan sanksi administratif dalam penyelenggaraan

Pemerintah Daerah. (PP No 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah).

Dengan demikian, kembali kepada pasal 1 ayat 1 PP No. 12 Tahun 2017, Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam kerangka Negara Ksatuan Republik Indonesia. Dalam pasal 1 ayat 2 juga kembali dijelaskan bahwa 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.

Berdasarkan Pasal 112 ayat 2 UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan pasal 11 PP No. 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, maka unsur pengawasan pada Pemerintah Daerah yang semula dilaksanakan oleh inspektur Wilayah Propinsi/Kota atau Kota, Inspektorat merupakan unsur penunjang Pemerintah di Bidang Pengawasan yang dipimpin oleh seorang Kepala Badan yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah. Inspektorat mempunyai tugas melaksanakan pengawasan fungsional terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah serta Usaha Daerah lainnya.

Inspektorat Kota mempunyai tugas pokok melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintah daerah di bidang pengawasan yang

meliputi pemerintahan, pembangunan, sosial kemasyarakatan serta keuangan dan kekayaan daerah.

Fungsi-fungsi Inspektorat meliputi;

- 1) Perencanaan program pengawasan;
- 2) Perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan;
- 3) Pembinaan dan pelaksanaan pengawasan meliputi bidang pemerintahan, pembangunan, sosial kemasyarakatan serta keuangan dan kekayaan daerah;
- 4) Pemeriksaan, pengusutan pengujian dan penilaian tugas pengawasan;
- 5) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Inspektorat Kabupaten/Kota mempunyai kedudukan, tugas pokok dan fungsi yang hampir sama tapi dalam konteks Kabupaten/Kota masing-masing, yang diatur dan ditetapkan dengan Perda masing-masing.

Untuk Kota Pekanbaru, Penulis telah melakukan data terhadap bentuk pengawasan Inspektorat di Kota Pekanbaru. Berikut tabel yang menjelaskan adanya Pengawasan Inspektorat terhadap kinerja Pegawai Negeri Sipil dalam 10 tahun terakhir:

Tabel 3.1. Data Disiplin PNS

No	URAIAN	TAHUN											
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	Cerai	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI
2	Indisipliner	4	3	8	1	8	10	4	2	4	4	1	
3	SOP	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI
4	Sertijab	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI
5	Pengaduan	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI
6	Pemeriksaan Audit	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI
7	Akuntabilitas Pengadaan Alat-alat mum	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI
8	Konsultasi	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI
9	Sampah	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI
10	Aset	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI
11	PPDB	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI
12	Pemeriksaan Daerah	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI
13	Verifikasi Pajak	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI
14	Probitas Audit	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI
15	TL BPK RI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI
16	PNPM	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI
17	Audit BPKP	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI
18	Raskin	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI
19	Rencana Evaluasi	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI
20	Rencana Evaluasi	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI	CI

Sumber: Inspektorat Pekanbaru tertanggal 22 Februari 2018

Notes: 1. CI- Confidential Information (Informasi yang tidak dapat diberikan dikarenakan rahasia Institusi atau Badan Negara, Data hanya dapat diambil berdasarkan kebutuhan dan fokus substansi yang ditunjukkan)

2. Rencana Evaluasi yang dilakukan terkait Program Pemberdayaan Desa Usaha Ekonomi Simpan Pinjam Desa

Penulis juga melakukan beberapa wawancara terkait Penelitian tersebut.

Penulis mendapatkan informasi tersebut melalui Pak Maryedi selaku Sekda dan Pak Herman selaku staff divisi Pemrograman di Inspektorat Kota Pekanbaru, diantaranya:

“Berapa persentase Aparat Sipil Negara (ASN) yang bermasalah khususnya dalam Indisipliner?”

“Jika dipersentasekan sebenarnya ASN yang bermasalah dalam Indisipliner ada sekitar 20%.”

“Berapakah presentase perubahan ASN menuju lebih baik dengan adanya Pengawasan Inspektorat tersebut?”

“Sekurang-kurangnya ada perubahan sekitar 5-10% karena dengan adanya pengawasan tersebut maka ASN yang bersikap Indisipliner akan dikenakan Sanksi Administratif yang tentunya berpengaruh kepada posisi dan gaji dari ASN tersebut. Hal ini menjadi pembelajaran buat ASN bahwa peraturan yang ditujukan untuk ASN harus ditaati agar tujuan Pemerintah dapat berjalan baik.”

“Bisakah Bapak memberikan salah satu contoh kasus Indisipliner yang dilakukan oleh ASN tersebut?”

“Tentu saja, salah satunya adalah Efektifitas waktu jam makan siang. Dalam peraturannya baik di Pemerintahan ataupun swasta, jam makan siang hanya berlaku selama 1 jam, namun sangat disayangkan ASN umumnya menggunakan jam waktu makan siang lebih dari 1 jam, sedangkan jam pulang kantor jam 16.00. Hal ini tentunya berpengaruh kepada kinerja mereka, yang seharusnya dapat selesai tepat waktu tetapi pada kenyataannya mundur menjadi keesokan harinya atau lusa, sehingga deadline pekerjaan tidak dapat dikerjakan tepat waktu.”

“Apakah ada masalah atau kasus terbesar yang tidak dapat diselesaikan oleh Inspektorat dalam menjalankan fungsinya sebagai Pengawas dari Kinerja ASN?”

“Untuk sekarang belum ada masalah terbesar, jikapun ada kita tentunya akan evaluasi dan analisis kembali bersama Pemerintah. Jika memang itu tidak sanggup kita selesaikan, maka kami akan meminta lembaga ombudsman untuk memberikan pendapat terkait solusi dari masalah tersebut.”

”Apa sanksi terbesar terhadap ASN yang melakukan Indisipliner?”

“Pemecatan tapi itupun harus melalui proses dan evaluasi yang benar benar detail disertai bukti-bukti dan laporan yang nyata dan benar dalam

proses penyelidikan dan penyidikan oleh aparat penegak hukum dan Pemerintah.”

“Apa saja batasan ruang lingkup Inspektorat dalam melakukan pengawasan?”

“Ruang lingkup Inspektorat hanya terbatas pada Pemerintahan Kota/Kabupaten sebagaimana dijelaskan dalam peraturan undang-undang yang berlaku.”

“Apa kendala/hambatan Inspektorat dalam mengawasi kedisiplinan ASN?”

“Kendala / Hambatan kami adalah Fasilitas, anggaran yang belum cukup untuk melakukan proses pengawasan tersebut serta kesadaran dari pribadi masing-masing ASN yang menjalankan tugas dan fungsinya masing-masing”

Hal ini dibuktikan dengan data yang diambil oleh Penulis berdasarkan voting dari ASN yang bekerja di Pemerintahan Kota Pekanbaru. Berikut table tanggapan responden tentang pengetahuan UU No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara:

Tabel 3.2 Pengetahuan PNS Tentang UU No. 5 Tahun 2014

No	Kriteria Tanggapan	Jumlah Tanggapan	Persentase
1	Tahu	10	40%
2	Tidak Tahu	5	20%
3	Tahu tetapi tidak mengerti	10	40%

Sumber data: Data olahan, 2018

Berdasarkan data diatas, menunjukkan bahwa persentase antara ASN yang paham dengan ASN yang tau tetapi belum mengerti sepenuhnya mempunyai nilai yang sama, hal ini Penulis gambarkan dalam Chart Diagram dibawah ini;

Tabel Diagram 3.3



Dengan demikian, dari presentase dan wawancara diatas dapat menunjukkan bahwa saat ini pengetahuan ASN tentang peraturan meliputi kedisiplinan, kode etik, dan hal-hal terkait kinerja ASN tidak sepenuhnya benar benar dipahami oleh ASN itu sendiri. Dari Chart tersebut dapat dilihat bahwa Pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat berdasarkan UU sebenarnya sudah cukup maksimal namun kembali lagi ke Personal dari ASN tersebut. Kurangnya pengetahuan ASN mengenai tata tertib atau SOP dalam bekerja dan faktor kurangnya tenaga auditor membuat Inspektorat Pekanbaru kurang dalam melaksanakan kerjanya.

B. Hambatan Inspektorat Dalam Melaksanakan Pengawasan

Disiplin Pegawai merupakan salah satu masalah mendasar dan harus segera diatasi dengan serius. Disiplin pegawai merupakan salah satu gambaran sikap dan perilaku seorang pegawai terhadap pekerjaannya, akan tetapi dalam kenyataannya masih terjadi tindakan pegawai yang tidak disiplin seperti: sering datang terlambat atau sering pulang lebih awal, banyak waktu kerja tidak efektif, sering bolos, bersikap tidak sopan terhadap pimpinan, menunjukkan ketidakpatuhan atau ketidaktaatan terhadap peraturan kerja yang berlaku dikantor.

Dalam hal ini Pemerintah juga telah memberikan upaya-upaya tertentu termasuk mengeluarkan UU no. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan PP No. 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Hal ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan mengenai fungsi, kode etik dan tugas dari ASN sehingga ASN menjalankan fungsi dan tugasnya secara maksimal.

Namun UU tersebut tidak akan dapat berjalan dengan baik jika tidak ada lembaga negara yang mengawasi kinerja dari implementasi UU tersebut. Oleh karena itu diperlukan pengawasan langsung khususnya pengawasan Pemerintah Daerah kepada ASN dalam lembaga atau instansinya melalui Inspektorat Daerah yang merupakan lembaga yang ditunjuk untuk bekerja sama dengan Pemerintah Daerah dalam menjalankan fungsi pengawasan dan pemeriksaan terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh ASN.

Berikut penulis jelaskan bagaimana prosedur pemeriksaan Inspektorat Kota Pekanbaru;



Sumber data: Hasil data dari Program Kerja Inspektorat Kepegawaian (Hasil data dari Program Kerja Inspektorat Kepegawaian).

Penjelasan:

1. Inspektorat melalui inspektur menerbitkan Surat Perintah Pemeriksaan Lapangan;
2. Pelaksanaan Pemeriksaan Lapangan dilakukan secara rutin;
3. Tim Pemeriksa membuat Hasil Laporan Pemeriksaan Lapangan;
4. Temuan Tim Pemeriksa Ditindaklanjuti dan Memberikan Teguran (Hasil data dari Program Kerja Inspektorat Kepegawaian).

Berdasarkan tabel prosedur diatas, penulis berpendapat bahwa diperlukan adanya tim dari Inspektorat yang mampu memberikan analisa dan peninjauan bukti yang tepat sehingga pengawasan dan pemeriksaan yang dilakukan terhadap ASN benar benar valid sehingga hukuman yang diberikan juga sesuai berdasarkan bukti dari kinerja Inspektorat tersebut.

Namun dalam prosesnya berdasarkan prosedural kinerja Inspektorat tersebut pastinya ditemukan kendala yang menghambat kinerja tersebut, dalam hal ini setelah melakukan wawancara dan meninjau kembali, Penulis menemukan fakta bahwa yang menjadi **Hambatan Inspektorat dalam menjalankan fungsi pengawasannya** adalah sebagai berikut;

- 1) Belum terisinya tenaga Auditor pada struktur kelompok jabatan Fungsional Auditor (Permendagri No. 8 tahun 2009);
Keterbatasan jumlah dan kemampuan tenaga teknis yang profesional dalam bidang pengawasan serta yang ahli dan terampil dalam bidang Pemeriksaan;
- 2) Terbatasnya sarana kerja pendukung Operasional Pemeriksaan, seperti: Rol meter, hammer test, kamera dan sejenisnya.
- 3) Tingkat kesejahteraan aparat Pengawasan yang relatif masih rendah jika dibanding dengan aparat pengawasan di Instansi Pengawasan lain;
- 4) Terbatasnya referensi Peraturan Perundang-undangan yang berlaku sebagai kriteria audit;
- 5) Belum tersedianya Sistem Standar Pemeriksaan Keuangan Daerah pada Inspektorat Kota Pekanbaru.

C. Dampak Positif dan Negatif Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Inspektorat Terhadap Aparatur Sipil Negara

Pengawasan Internal yang dilakukan oleh Inpektorat terhadap Aparatur Sipil Negara merupakan suatu proses untuk mencapai tujuan tertentu yang dijalankan oleh orang, pengawasan intern ini tidak hanya terdiri dari pedoman kebijakan dan formulir surat-menyurat, namun dijalankan oleh orang dari setiap jenjang organisasi yang mencakup dewan komisaris, manajemen, dan personil lain yang ditujukan untuk mencapai tujuan yang nantinya akan saling berkaitan dengan pelaporan keuangan, kepatutan, dan operasi.

Inspektorat Pemerintahan juga termasuk bagian dari Pengawas Internal dalam Pemerintahan yang bertujuan untuk menilai dalam sistem pengendalian yang berada di pemerintahan yaitu pada manajemen, efisien, efektivitas, dan elektabilitas pelaksanaan tugas pokok dan fungsi serta kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dalam rangka memperbaiki dan atau melakukan peningkatan kinerja Inspektorat Jendral Departemen Dalam Negeri. Seluruh kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat harus dalam upaya yang komprehensif dalam membangun sistem pengendalian intern pemerintahan yang guna memperbaiki dan mengawasi melalui pembangunan budaya dan etika manajemen yang baik, analisis dan pengelolaan resiko. Secara umum, Pengawasan Inspektorat ini dibentuk dengan tujuan untuk menjamin agar suatu pekerjaan atau kegiatan berjalan sesuai dengan rencana dan aturan-aturan yang telah ditetapkan.

Dalam hal pelaksanaan pengawasan tersebut, Inspektorat Kabupaten/Kota harus menyusun rencana pengawasan tahunan dalam bentuk Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) dengan berpedoman pada kebijakan pengawasan dengan berdasarkan atas prinsip keserasian, keterpaduan, menghindari pemeriksaan berulang-ulang serta memperlihatkan efesiensi dan efektivitas dalam penggunaan sumber daya pengawasan intern dengan berpedoman pada kebijakan pengawasan.

Hal ini selaras dengan uraian tugas pokok dari Inspektorat tersebut sebagai berikut;

- 1) Penyusunan rencana dan program kerja dibidang pengawasan;
- 2) Perumusan dan penyusunan kebijakan teknis dibidang pengawasan;
- 3) Pembinaan, pengendalian dan pengawasan tugas dibidang kesekretariatan, keuangan daerah, aparatur, sarana prasarana, pendidikan dan kesehatan;
- 4) Pembinaan dan pengelolaan keprograman, keuangan, perlengkapan dan kearsipan;
- 5) Pelaksanaan pengawasan Pemerintahan Daerah;
- 6) Pelaksanaan koordinasi dan kerjasama dengan unit kerja lain;
- 7) Pelaksanaan monitoring dan evaluasi hasil pelaksanaan tugas dibidang pengawasan;
- 8) Pelaporan hasil pelaksanaan tugas dibidang pengawasan;
- 9) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan bidang tugasnya.

Dengan adanya fungsi dan tujuan dari Inspektorat tersebut serta pelaksanaan pengawasan dalam Instansi Pemerintahan tentunya memberikan dampak positif dan negatif bagi pemerintahan. Dari penelitian dan analisa penulis, pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat memberikan dampak positif sebagai berikut;

- 1) Memperbesar peluang pemerintah untuk menjalankan sistem pemerintahan dengan baik sehingga tujuan serta visi dan misi pemerintah dapat tercapai;
- 2) Menimbulkan rasa kepercayaan kembali dari masyarakat kepada Pemerintah dengan adanya pengawasan serta sanksi yang diberikan terhadap ASN yang Indisipliner;
- 3) Meningkatkan hubungan kinerja yang baik dan efisien serta komunikasi yang efektif antara atasan dan jabatan dalam struktur pemerintahan sehingga visi dan misi dapat berjalan dengan baik.

Selain itu, penulis melihat adanya dampak negatif dari Pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat sebagai berikut;

- 1) Memungkinkan peluang untuk adanya pembayaran uang *under table* / tutup mulut antara ASN dengan staff yang melakukan pengawasan dari Inspektorat karena tidak semua tindakan Indisipliner atau tindakan yang menyalahi kode etik aturan ASN dipublish ke umum;
- 2) Memungkinkan peluang adanya celah untuk menutupi kesalahan sendiri dikarenakan Inspektorat merupakan lembaga pemerintah yang ditunjuk untuk melakukan pengaawasa

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di bab III dapat disimpulkan bahwa :

1. Pelaksanaan dari fungsi pengawasan inspektorat sudah cukup maksimal berdasarkan undang – undang hanya saja kembali lagi dari personal ASN nya, sebab kurangnya pengetahuan ASN terhadap Undang - Undang Nomor 5 Tahun 2014 membuat pelaksanaan pengawasan inspektorat menjadi kurang maksimal.
2. Dalam pengawasan inspektorat memiliki hambatan diantaranya kurangnya tenaga auditor yang ahli serta kurangnya fasilitas untuk menjalankan pengawasan agar berjalan maksimal. Dengan adanya Pengawasan dari Inspektorat tersebut memberikan dampak positif pada proses penyelenggaraan pemerintahan yaitu dengan adanya pengawasan inspektorat maka kinerja pemerintahan akan efektif dan efisien.
3. Dengan adanya pengawasan inspektorat maka akan menimbulkan rasa kepercayaan masyarakat terhadap ASN karena adanya sanksi yang diberikan oleh pemerintah terhadap pegawai yg indiscipliner, namun disisi lain dapat juga menjadi dampak negatif bagi beberapa pihak khususnya Inspektorat itu sendiri. Dampak negatifnya adalah memungkinkan peluang intuk adanya pembayaran uang *under table* tutup mulut antara ASN dengan staff yang melakukan pengawasan dari inspektorat karena tidak semua tindakan indiscipliner atau tindakan menyalahi kode etik aturan ASN dipublish ke umum

selain ini dampak negatifnya adalah memungkinkan peluang adanya celah untuk menutupi kesalahan sendiri dikarenakan inspektorat merupakan lembaga pemerintah yang ditunjuk untuk melakukan pengawasan.

B. Saran

Berdasarkan hasil analisa dan penelitian yang telah dilakukan, ada beberapa hal yang disarankan didalam penelitian ini yaitu :

1. Dalam hal Pengawasan ini hendaknya Pemerintah mulai menyiapkan staf ahli atau tenaga tenaga auditor yang berpotensi dan jujur karena dengan SDM yang mendukung dalam penagwasan, maka kinerja tersebut akan berjalan semakin efisien dan efektif.
2. Disisi lain, hendaknya setiap hasil dari pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat perlu dipublish kemasyarakat agar masyarakat mengetahui fungsi dan kinerja dari Inspektorat selama ini dan dapat memberikan sanksi sosial kepada ASN tersebut. Perlu asdanya keberanian dan ketegasan dari Pemerintah untuk lebih mengajak atau menginstruksikan para aparatur pemerintahan agar dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya dengan baik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A'an Efendi, dkk, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2007.
- Anggriani, Jum, *Hukum administrasi negara*. Yogyakarta: Graha ilmu, 2012.
- Barthos, Bashir. " *Manajemen Sumber Daya Manusia* ", Bumi Aksara 1990.
- Bambang Rudito, dkk, *Aparatur Sipil Negara Pendukung Reformasi Birokrasi*, Kencana PrenadaMedia Group, 2016.
- Djarmika, Sastra dan Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1995.
- Djokosoetono, *Hukum Tata Negara*, Himpunan oleh Harun Alrasid, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- Utrech, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta, Ichtiar Baru, 1990.
- Gauzali, Syadam, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta : Gunung Agung, 1996.
- Gie, The Liang, *Kebiasaan Pegawai Yang kurang mematuhi Peraturan Disiplin* , Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 1990.
- Harty, Dwiyanto, *Kinerja Pegawai Pemerintahan*, 1995.
- Handoko, T Hani, *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*, Edisi BPFE, Yogyakarta, 1994.
- Indrawijaya, *Efektifitas Organisasi*, Jakarta : Bina Aksara, 1995.
- Kamus Istilah Kepegawaian " *Partisipasi Aktif* ", Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1997.
- Muchsan, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara Dan Peradilan Administrasi Negara Di Indonesia*, Yogyakarta : Liberty, 1981.
- Nurcholis, Hanif, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, CV.Ramadhan, Bandung, 2007.
- Poerwadarminta, Wjs " *Sifat-sifat Kepegawaian* ". 1984.
- HR, Ridwan , *Hukum Administrasi Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016

Sastra Djatmika dan Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1995.

Soekanto, Soerjono, *Efektifitas Hukum dalam Masyarakat*. CV Rajawali Jakarta , 1980.

Soekanto, Soerjono, "*Penelitian Deskriptif Sosiologis*", Jakarta : Bumi Aksara 1986.

Sudrajat, *Kelompok Kerja Gerakan Disiplin Nasional*, Ghalia Indonesia, 1996.

Sutrisno, Hadi, *Statitika 2*, Andi Ofset, Yogyakarta, 1993.

Tjokromidjojo, *Tujuan Utama Pembinaan Kepegawaian*, 1988

Fakultas Hukum UIR, *Buku Panduan Penulisan Skripsi Fakultas Hukum*, Universitas Islam Riau, 2017

Winardi, *Performance Kerja*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993

HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, 2013.

Syafilie, H. Inu Kencana Syafilie, *Ilmu Pemerintahan*, Mandar Maju, Bandung, 2013.

B. Undang-undang dan Peraturan Terkait

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang Republik Indonesia, No. 8 Th 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian Pegawai Negeri

Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian

Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang "Administrasi Pemerintahan

Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang "Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Nomor. 30 Tahun 1980 Tentang Disiplin Pegawai Negeri

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri

Peraturan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil