



**PELAKSANAAN PENGAWASAN FUNGSIONAL DALAM RANGKA  
MENUJU OPTIMALISASI KERJA**

**TESIS**

**Disusun dalam rangka memenuhi persyaratan  
Program Magister Ilmu Hukum**

**Oleh**

**Eko Prihartono, SH**

**NIM : B4A007010**

**Pembimbing**

**Prof. Dr. Yos Johan Utama,SH.,M.Hum.  
N I P. 131 696 465.**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2009**

**PELAKSANAAN PENGAWASAN FUNGSIONAL DALAM RANGKA  
MENUJU OPTIMALISASI KERJA**

**Disusun Oleh :**

**Eko Prihartono, SH  
B4A007010**

**Dipertahankan di depan Dewan Penguji  
Pada tanggal 8 Januari 2009**

**Tesis ini telah diterima  
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar  
Magister Ilmu Hukum**

**Pembimbing**

**Prof. Dr. Yos Johan Utama,SH.,M.Hum  
NIP. 131 696 465**

**Mengetahui;**

**Ketua Program Magister Ilmu Hukum**

**Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto,SH,MH  
NIP. 130 531 702**

## **PERYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH**

Dengan ini saya, Eko Prihartono,SH., menyatakan bahwa Karya Ilmiah/Tesis ini adalah asli hasil karya saya sendiri dan Karya Ilmiah ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan Strata Satu (1) maupun Magister (S2) dari Universitas Diponegoro maupun Perguruan Tinggi lain.

Semua informasi yang dimuat dalam Karya Ilmiah ini yang berasal dari penulis lain baik yang dipublikasikan atau tidak, telah diberikan penghargaan dengan mengutip nama sumber penulis secara benar dan semua ini dari Karya Ilmiah/Tesis ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab saya sebagai penulis.

Semarang, Januari 2009

Penulis

Eko Prihartono, SH

NIM. B4A007010

## **KATA PENGANTAR**

Berkat rahmat Allah SWT Allhamdulillah penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul "Pelaksanaan Pengawasan Fungsional Dalam Rangka Menuju Optimalisasi Kerja". Tesis ini disusun sebagai salah satu persyaratan akademik untuk mencapai gelar Magister Ilmu Hukum (MH) pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

Tesis ini disusun berdasarkan studi analisis pada Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian, tempat penulis bekerja. Setiap Instansi Pemerintah agar menjalankan tugas dan fungsinya secara akuntabel, maka penulis tertarik untuk menganalisis optimalisasi kerja pengawasan fungsional. Dalam penulisan tesis ini ada tiga hal penting yang berperan dalam pelaksanaan pengawasan yaitu pelaksanaan pengawasan, tindak lanjut, dan optimalisasi kerja auditor.

Keterbatasan pengetahuan, waktu dan terbatasnya literatur menyebabkan tesis ini masih terdapat kekurangan atau kelemahan. Untuk itu penulis akan sangat menghargai apapun pendapat, kritik dan saran yang bersifat membangun untuk menyempurnakan tesis ini.

Selanjutnya, dengan tersusunnya tesis ini, penulis menghaturkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah memberikan dorongan,

dukungan, baik moril maupun materill hingga selesainya tesis ini. Dan dengan tidak mengurangi rasa hormat kepada seluruh pihak, ucapan terima kasih secara khusus penulis sampaikan kepada Dosen Pembimbing Bapak Prof. Dr. Yos Johan Utama, S.H, M.Hum yang telah memberikan bimbingan, masukan, dan gagasan yang sangat berarti.

Disamping itu, penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan kepada:

1. Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, S.H, M.H.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H, M.H

Kelancaran penulisan tesis ini, juga dorongan teman seangkatan dari Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian, untuk itu penulis ucapkan terima kasih yang tidak terhingga. Tesis ini juga penulis persembahkan untuk keluarga yang penulis banggakan dan saya cintai yaitu isteriku Dr. Tri Widyastuti, S.E, MM, Ak, dan anak-anakku Nurina Fatmawati, Roseita Dewi serta Ifan Ramadhana, yang dengan penuh pengertian dan sabar memberikan kesempatan penulis untuk menyelesaikan tesis ini.

Terakhir, semoga tesis ini dapat memberikan manfaat yang seluas-luasnya dan semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan taufik dan hidayah-Nya kepada kita sekalian amin.

Depok, Januari 2009

Eko Prihartono

Penulis

## ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pengawasan fungsional dan tindak lanjutnya dalam pelaksanaan pengawasan untuk menuju optimalisasi kinerja auditor di Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian.

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif untuk meneliti persoalan-persoalan hukum dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder, yang selanjutnya disebut dengan penelitian pustaka. Untuk melengkapi data sekunder, maka dilakukan penelitian lapangan untuk memperoleh data primer dengan mengadakan wawancara.

Hasil penelitian ini adalah : (1). Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian sebagai sub sistem pemerintahan, keberadaannya mempunyai andil besar dalam terselenggaranya pemerintahan yang baik dan bebas dari praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (*Good Governance and Clean Governance*). (2). Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian sebagai Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dalam melaksanakan fungsi pengawasan intern pemerintah harus mampu merespon secara signifikan berbagai macam permasalahan dan perubahan yang terjadi, baik politik, ekonomi maupun sosial melalui suatu program dan kegiatan yang ditetapkan dalam suatu kebijakan pengawasan yang menyeluruh. (3) Departemen Pertanian berkepentingan dengan terwujudnya system pengawasan yang memadai untuk menjamin tercapainya tujuan dan pelaksanaan kegiatan secara efektif, efisien dan ekonomis. (4.) Tindak lanjut hasil pengawasan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) sangat diperlukan dalam rangka memperbaiki manajemen pemerintah antara lain aspek ketatalaksanaan dan Sumber Daya Manusia Aparatur, aspek kelembagaan serta dasar penilaian kinerja pimpinan unit kerja, agar suatu temuan yang sama tidak terulang kembali. (5). Semakin gencarnya tuntutan masyarakat terhadap kinerja institusi pengawas termasuk Inspektorat Jenderal, secara tidak langsung menuntut adanya peningkatan kinerja dari tim auditor dalam pelaksanaan pemeriksaan.

Kata kunci : Pengawasan fungsional, Optimalisasi kerja.

## ABSTRACT

The research aims to know the implementation functional control and follow-up its implementation control to go performance approach auditor in General Inspectorate of Department of Agriculture.

The research apply juridical normative to observe many law question with way to observe material divining manual which could be secondary information, that called research divining manual. To compete the secondary information, then do research field to get primary information with cause interview.

The result from this research is: (1). General Inspectorate of Department of Agriculture like government sub system, the present have a big effect in government performance that good governance and clean governance from corruption, colusi, and nepotism practice. (2). General Inspectorate of Department of Agriculture like Intern Instrument Control of Government in do their intern fungsional control, government must give significant response in many various of problem and change in politice, economy and social through program and activity that fixed in some full of control policy. (3). Departement of Agriculture have an importance with realized of control system which satisfy to guarantee to achieved the aim and activity implementation that effective, efficient and economys. (4).The follow-up of result control of Intern Instrument Control of Government is we needed to repair the government management for example: management aspect, civil servant human resources, comittee aspect and basic estimation performance direction of work unit, in order to same discover do not happened again. (5). More suistained of claim from community to performance of controller instutision include of General Inspectorate, claim to increase of the performance of auditor team in investigation implementation.

Keywords: Fungsional Control, Work optimallization

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
ABSTRAK.....	v
ABSTRACT.....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL. ....	ix
DAFTAR GAMBAR.....	x
BAB. I. PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	15
C. Tujuan/Kegunaan Penelitian.....	16
D. Kerangka Pemikiran.....	17
E. Metode Penelitian ....	22
F. Sistematika Penulisan.....	27
BAB. II. TINJAUAN PUSTAKA.....	29
A. Pemerintah dan Sistem Pemerintahan.....	29
1. Pemerintah dan Pemerintahan.....	29
2. Itjen Deptan sebagai Sub Sistem Pemerintahan.....	33
3. Akuntabilitas Auditor Itjen dan Good Governance.....	36

B. Pengendalian Teknis.....	39
1. Pengertian Pengendalian.....	39
2. Pengertian Pengendalian Teknis.....	44
C. Tindak Lanjut Hasil Pengawasan Fungsional.....	51
1. Jenis Tindak Lanjut Hasil Pengawasan Fungsional.....	53
2. Penghapusan Tagihan Kerugian Negara.....	58
D. Pengawasan Intern .....	61
E. Pengawasan Internal.....	66
BAB. III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	72
A.. Pelaksanaan Pengawasan Fungsional.....	72
B. Tindak Lanjut Hasil Pengawasan Fungsional.....	81
C. Pengawasan Fungsional Menuju Optimalisasi Kerja.....	104
BAB. IV KESIMPULAN DAN SARAN.....	118
A. Kesimpulan.....	118
B. Saran.....	120
DAFTAR PUSTAKA.....	122

## DAFTAR TABEL

Tabel 3.1	Sarana Penunjang.....	79
Tabel 3.2	Cakupan Pemeriksaan.....	80

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Itjen sebagai sub-sub Sistem Pemerintahan.....	36
Gambar 2.2 Keberadaan Itjen Deptan dalam Good Governance.....	38
Gambar 2.3 Program Pengawasan.....	61
Gambar 3.4 Struktur Organisasi.....	76
Gambar 3.5 Komposisi Auditor.....	78
Gambar 3.6 Kinerja Pengawasan.....	81

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang.

Manajemen yang baik terdiri beberapa unsur, selain unsur perencanaan, pengorganisasian, dan pelaksanaan, meliputi juga unsur pengawasan, ke-empat unsur tersebut saling bersinergi untuk menuju tercapainya cita-cita suatu institusi<sup>1</sup>. Mengawasi pada dasarnya adalah mengawasi semua apa yang telah direncanakan, diorganisasikan dan diarahkan, tanpa pengawasan yang baik terhadap ke-tiga unsur manajemen semua usaha akan sulit mencapai efektivitas tujuan<sup>2</sup>. Materi yang diawasi adalah tiga hal atau kombinasinya yaitu uang, barang dan orang. Ketiganya masing-masing memerlukan penanganan secara berlainan. Diantara ketiganya yang lebih mudah diawasi uang dan barang karena biasanya dalam keadaan konstan, untuk pengawasan terhadap orang relative lebih sulit karena ada perbedaan spesifikasi atau karakter dan kapabilitas masing-masing individu. Pengawasan erat sekali kaitannya dengan perencanaan, yang artinya harus ada sesuatu obyek yang diawasi, jadi pengawasan hanya akan berjalan kalau ada rencana program/kegiatan untuk diawasi. Rencana

---

<sup>1</sup> Manullang, 1982, Dasar-dasar Manajemen

<sup>2</sup> Broadwell, Martin M, 1972, Supervisor Dan Masalahnya

digunakan sebagai standar untuk mengawasi, sehingga tanpa rencana hanya sekedar meraba-raba. Apabila rencana telah ditetapkan dengan tepat dan memulai pengawasannya begitu rencana dilaksanakan, maka tidak ada hal yang menyimpang. Pada umumnya pengawasan terdiri dari 3 (tiga) langkah yaitu: a) menentukan standar, b) mengukur hasil atas dasar standard dan c) mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan<sup>3</sup>.

Standar pengukuran yang dipakai biasanya sudah ditentukan oleh penanggung jawab program/kegiatan, yang selanjutnya pengawas mengukur hasil-hasilnya dengan mengacu kepada standar tersebut. Hasil pengukurannya sebagai dasar untuk menyimpulkan apakah pelaksanaan kegiatan telah diselenggarakan secara efisien, efektif, ekonomis dan tertib aturan<sup>4</sup>. Pengawasan akan sia-sia tanpa tindakan perbaikan, apabila dalam pengukuran hasil ditemukan keadaan tidak sesuai standar yang direncanakan, maka pengawas harus menganjurkan tindakan perbaikan. Mengetahui adanya ketidakberesan, maka pengawas berkewajiban melaporkannya kepada pihak yang berwenang<sup>5</sup>. Khusus mengenai pengawasan, dalam lingkup Departemen Pertanian menjadi domainnya unit kerja Inspektorat Jenderal. Peran ini penting dalam rangka peningkatan pendayagunaan aparatur Negara dalam melaksanakan tugas – tugas

---

<sup>3</sup> Manullang, 1982

<sup>4</sup> Pedoman Umum Pengelolaan Anggaran Pembangunan Pertanian Th 2007

<sup>5</sup> Broadwell, Martin M, 1972

umum pemerintahan dan pembangunan menuju pemerintahan yang bersih dan berwibawa<sup>6</sup>.

Tugas pokok dan fungsi Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian adalah menyelenggarakan fungsi pengawasan dalam lingkup Departemen Pertanian sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Menteri Pertanian No. 299/Kpts/OT.140/7/2005 tgl 25 Juli 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Pertanian. Pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan tersebut diarahkan kepada kinerja, keuangan, dan pengawasan untuk tujuan tertentu atas petunjuk menteri. Hal tersebut merupakan penjabaran dari Peraturan Presiden No. 9 Th 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Kementrian Negara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa Inspektorat Jenderal melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pada lingkup departemen.

Inspektorat Jenderal sebagai salah satu unit eselon I bidang pengawasan, melaksanakan pengawasan intern sebagai salah satu unsur manajemen pemerintah dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*good Governance*), sesuai Instrukdi Presiden No. 15 Tahun 1983 yang bertujuan mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan umum pemerintahan dan

---

<sup>6</sup> Pedoman Administrasi Keuangan Deptan 2006

pembangunan. Pengawasan dimaksud adalah sebagai upaya untuk menjaga keuangan atau kekayaan Negara/daerah. Kekayaan atau keuangan Negara/daerah mempunyai makna bahwa semua hak-hak dari Negara/daerah yang mempunyai nilai uang, dan ditambah dengan segala sesuatu baik uang maupun barang yang diperoleh atau akan diperoleh oleh Negara/daerah<sup>7</sup>. Lingkup kekayaan/keuangan negara meliputi : APBN/D, keuangan negara yang disisihkan untuk usaha, berbagai barang yang digunakan maupun yang tidak lagi digunakan atau yang dimuseumkan, sisa atau limbah untuk proses kegiatan/pelayanan, kekayaan yang dinasionalisir menjadi kekayaan Negara Indonesia, dan hak – hak Negara berupa komisi, rabat ataupun potongan. Secara ringkas daftar kekayaan tersebut dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu : a) Kekayaan Negara yang dapat dinilai dengan uang, dan b) Kekayaan Negara yang tidak dapat dinilai dengan uang<sup>8</sup>.

Sejak Th 2006, Inspektorat Jenderal selain tugas pokoknya melaksanakan pengawasan, juga melaksanakan tugas tambahan menyelenggarakan Monitoring atau Pemantauan. Pemantauan tersebut dilaksanakan secara berkesinambungan sejak tahap perencanaan, sebagai salah satu bentuk pengarahan dan penjagaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah, tahap

---

<sup>7</sup> Kardjo, J, 1994

<sup>8</sup> Kardjo, J, 1994

pelaksanaan (*on going*) dan pasca program/kegiatan, sebagai salah satu bentuk Pengarahan dan Penjagaan terhadap pelaksanaan Tupoksi instansi pemerintah agar dalam implementasinya tetap sesuai dengan kebijakan, rencana, prosedur dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku<sup>9</sup>.

Hal ini sejalan dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.PER/03/M.PAN/02/2006 tentang Kebijakan Pengawasan Nasional bagi Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), dimana Inspektorat Jenderal termasuk didalamnya. Sejak bergulirnya era reformasi pemerintahan pada awal 2000 an, Inspektorat Jenderal selaku lembaga birokrasi bidang kepengawasan , juga dengan sendirinya mengikuti perubahan paradigma. Pada mulanya pengawasan cenderung mengarah kepada sifat *Watch Dog* yang menjadikan dirinya sosok anjing penyalak yang hanya mencari-cari kesalahan *auditan*. Saat ini berubah sifat lebih ke arah *Consulting Partnership* dan *Catalis*. Meski Inspektorat Jenderal bekerja dalam lingkup pengawasan, menurut ketentuan di atas secara eksplisit ikut bertanggungjawab terhadap keberhasilan program/ kegiatan lingkup departemen yang berada pada unit eselon I lain penanggungjawab program, sebagai wujud konsekuensi perubahan paradigma tersebut.

---

<sup>9</sup> Pedoman Umum Pengelolaan Anggaran Pembangunan Pertanian, 2007

Hal yang utama dari pengawasan oleh APIP adalah pemeriksaan (auditing), monitoring (pemantauan), evaluasi, review, sosialisasi dan asistensi, yang kesemuanya adalah lebih ditekankan kepada upaya *preventive* atas penyimpangan yang mengarah kepada *miss* manajemen yang berdampak kepada ketidaktertiban maupun tindak korupsi. Tindakan *kuratif* merupakan pilihan terakhir manakala sudah terjadi penyimpangan mengarah ke tindak pidana korupsi.

Aksi pemberantasan korupsi gencar dilaksanakan oleh lembaga penegak hukum, merupakan salah satu wujud komitmen pemerintah menciptakan pemerintahan bersih (*clean Government*) dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Sudah sekian puluh pejabat dan mantan pejabat yang didudukkan di kursi pesakitan berkaitan dengan dakwaan tindak pidana korupsi. Banyak sudah vonis hakim yang berkekuatan hukum tetap dan mengikat (*inkracht van bewijsde*) berupa hukuman badan dan atau denda serta kewajiban pengembalian sejumlah uang pengganti yang dikorup. Persoalan pelik muncul berkenaan dengan *execusi* vonis, khususnya saat penyitaan asset ter hukum untuk pembayarannya .

Berakhirnya masa kerja periode pertama Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) lembaga tersebut telah meletakkan suatu fondasi bangunan strategi pemberantasan korupsi yang telah

memasuki tahapan penguatan system pencegahan (*preventive measures*). Warisan ini yang patut dipertahankan untuk dikembangkan lebih lanjut oleh kepemimpinan penerusnya, khususnya system penindakan dan pengembalian asset hasil korupsi. Ke-tiga system itu merupakan suatu kesatuan yang musti dilaksanakan untuk efektivitasnya pencapaian tingkat *utilisasi* maksimal, karena integrasi ketiganya merupakan *condition sine quanon*, Ketiadaan salah satunya menjadikan pemberantasan korupsi kehilangan makna.

Pencegahan bisa dimaknai sebagai hulunya, sedangkan penindakan yang didalamnya mengandung unsur pengembalian dan pengelolaan asset sebagai hilirnya. Pencegahan menempati posisi terdepan, karena mencegah lebih baik sebelum kejadian korupsi terjadi. Pada tataran ini Aparat Pengawas Internal Pemerintah bisa mengambil peran, sedangkan penindakan dan pengembalian asset menjadi *domainnya* aparat penegak hukum. *Out put* penindakan hanya sekedar menjadikan sekian banyak pelaku korupsi yang masuk hotel *prodeo*, maka pencegahan menjadi teramat penting dan teramat mahal diabaikan. Namun apabila terpaksa ada tindakan yang selain hukuman badan, juga ada pengembalian asset korupsi dan pengelolaannya diabaikan juga tidak akan memberikan kontribusi signifikan mengisi kas Negara. Masalah pengembalian dan

pengelolaan asset itu yang masih banyak terabaikan sehingga kurang memberikan manfaat ekonomis bagi masyarakat, meski pelakunya sudah dipenjara. Strategi pemberantasan korupsi dapat dibilang sudah paripurna manakala sudah diimplementasikan secara terpadu system pencegahan, pengembalian dan pengelolaan asset. Sejarah pemberantasan korupsi sudah cukup panjang sejak 1970an, namun belum memberikan hasil maksimal, faktor penyebabnya belum ada keterpaduan system tersebut .

Kebijakan pengembalian asset tanpa didukung dengan system pengelolaannya juga belum membawa manfaat, disinyalir sejumlah pengembalian asset terpidana juga belum ada kejelasan penyetorannya ke kas Negara, perlu kebijakan khusus untuk menyelaraskannya. Sampai saat ini belum ada transparansi bagaimana pengembalian dan pengelolaan asset korupsi, karenanya asset tersebut berada dalam wilayah abu-abu (*grea area*) apakah termasuk katagori pendapatan negara bukan pajak atau bukan, tentunya *public* menunggu pertanggungjawabannya. Pengawasan oleh APIP, selain ditemukan penyimpangan prosedur administratif dan ketentuan perundang-undangan, juga sering ditemukan kerugian negara. Pada umumnya *auditan* kurang memberikan respon atau menganggap kecil temuan yang berifat penyimpangan administratif

dan perundang-undangan, reaksi baru akan muncul manakala temuan mengarah kepada kerugian negara yang harus diselesaikan.

Pada akhir masa tugas jabatan pimpinan KPK periode 2003 – 2007, masih ada sisa pekerjaan yang belum selesai eksekusi uang hasil korupsi sebesar Rp 500 miliar terdiri dari uang denda dan uang pengganti kasus korupsi yang ditangani pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor), yang keseluruhannya sudah memiliki kekuatan hukum. Tentunya pimpinan KPK yang baru dilantik Desember 2007, wajib untuk menindaklanjutinya, karenanya perlu adanya target waktu penyelesaian. Manakala dalam periode waktu yang ditetapkan pelaku tindak pidana korupsi tidak juga mengembalikan uang pengganti, KPK berwenang melakukan penyitaan asset terpidana.

Diskursus mengenai pembentukan Lembaga Perampasan Asset yang mengemuka pada penghujung 2007 muncul dari keprihatinan berbagai kalangan, khususnya pemerhati pengawasan, dimana masih sulitnya melakukan *execusi* atas asset terpidana kasus korupsi, sedangkan vonis hakim sudah dijatuhkan. Merespon hal tersebut, Departemen Hukum Dan Hak Azasi Manusia, mulai mempersiapkan Rancangan Undang-undang Perampasan Asset pada kasus pidana yang masih dalam proses persidangan, yang nantinya dibentuk lembaga independen yang menangani asset semua kasus pidana.

Lembaga independen tersebut tidak berada di bawah departemen atau institusi apapun, meski masih dalam proses persidangan, berwenang melakukan penyitaan, sebagai cara supaya asset milik Negara yang terkait kasus pidana tidak hilang. Kalaupun nantinya pada persidangan ternyata terdakwa dibebaskan, maka asset tersebut dikembalikan. Meskipun saat ini sebenarnya ada 3 (tiga) institusi yang berwenang melakukan perampasan asset untuk negara yaitu Kejaksaan, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Kepolisian, selain masih ada juga lembaga Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara (Rupbasan) namun efektivitasnya belum maksimal sehingga perlu lembaga independen yang lepas dari kelompok *interest* tertentu. Ide pembentukannya berawal dari adanya kerjasama pemerintah Indonesia dengan Bank Dunia yang menawarkan konsep “pengembalian asset tercuri” alias *Stolen Asset Recovery* (StAR). Nampaknya rencana tersebut menjadi prioritas program legislasi nasional, indikasi ada niatan baik dari eksekutif dan para wakil rakyat untuk peka terhadap aspirasi konstituennya.

Sinyalemen para pakar mengindikasikan adanya tren korupsi berpindah dari pusat ke daerah, dimana terjadi transfer korupsi secara massif dari pusat ke daerah sebagai dampak pelaksanaan otonomi daerah dan reformasi. Hal ini berkaitan dengan adanya pengalihan dana pusat kepada dinas daerah melalui APBD, yang

memberikan kewenangan kepada kepala daerah untuk mengelola uang negara dalam penyelenggaraan pembangunan proyek-proyek .

Sejak diberlakukannya UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 25 Th 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, diterapkanlah system otonomi daerah, saat itulah terjadi peralihan tindak korupsi yang semula didominasi pusat bergeser ke daerah. Fenomena tersebut ditunjukkan fakta bahwa korupsi di daerah khususnya oleh kepala daerah menempati urutan tertinggi dari deretan kasus korupsi yang ditangani aparat penegak hukum dalam kurun waktu 2007.

Indikasi tersebut muncul dari hasil penelitian Pusat Kajian Anti Korupsi (PUKAT) Universitas Gadjahmada, meski analisis tersebut baru sebatas data statistic, yang didasarkan bukti empiris terungkapnya satu per satu kasus korupsi yang melibatkan kepala daerah baik gubernur maupun bupati/walikota. Penerapan system otonomi daerah pada awalnya bermaksud mulia karena didorong semangat peningkatan inisiatif dan kreativitas daerah untuk memberdayakan potensi sumberdaya manusia dan alam, selain gejala semangat reformasi dan demokratisasi. PUKAT Gadjah Mada melaporkan modus operandi korupsi adalah dengan cara *mark up*, penyalahgunaan anggaran, penyuapan, gratifikasi, penyalahgunaan fasilitas kredit dan penyelewengan dana bantuan

yang dalam tahun 2007 berpotensi merugikan Negara senilai Rp 15,007 trilyun. Instrumen hukum juga sering dipermainkan misalnya dengan menunda proses pelelangan umum dari pembangunan suatu proyek, dengan alasan waktu sudah mendesak akhirnya ditempuh prosedur penunjukkan langsung dengan dalih sesuai ketentuan, tentu dengan menunjuk rekanan kroninya.

Sistem Otda memberikan keleluasaan bagi kepala daerah selain sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat, bersama DPRD mempunyai kewenangan mengelola anggaran daerah secara mandiri, hanya sayangnya keleluasaan tersebut belum sepenuhnya dibarengi dengan *responsibilitas* yang memadai dan kecukupan kesiapan moral etika. Berkaitan dengan hal tersebut perlu perbaikan kapasitas dan integritas pimpinan daerah untuk menuju maksud semula diberlakukannya Otda, sebab kalau tidak akan berdampak kepada ketidaktertiban administrasi keuangan yang menyimpang dari prinsip akuntabilitas. Ketidaktertiban administrasi keuangan daerah disebabkan juga oleh minimnya personil yang mempunyai kompetensi di bidang akuntansi, tak ayal lagi kalau diaudit BPK akan keluar opini *disclaimer*, ini sisi lain dari karut marut persoalan pengelolaan keuangan. Disini peran serta masyarakat (*civil society*) dituntut untuk ikut aktif mengawasi jalannya pemerintahan untuk meminimalisir penyimpangan. Hal positif mendukung tata

pemerintahan yang baik telah ditunjukkan semakin banyaknya *stakeholder's* yang memberikan kepedulian terhadap penerapan system transparansi pengelolaan keuangan melalui media *e-announcement* untuk memberikan pengumuman secara meluas rencana pembangunan pada media elektronik.

Bentuk penyimpangan atas pengelolaan keuangan Negara semakin canggih dan sulit dijangkau oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP), khususnya lembaga pengawas intern kementerian/lembaga. Tim Penertiban Rekening Pemerintah (TPRP) Depkeu menengarai adanya sejumlah 1.737 rekening senilai Rp1,097 trilyun dan US\$ 100,000 yang mencurigakan tersebar di berbagai instansi yang perlu diinvestigasi. Rekening tersebut masuk dalam katagori rekening liar. Penanganan rekening liar cukup pelik, buktinya dari sejumlah rekening tersebut, diantaranya 257 rekening senilai Rp 850,6 milyar ditutup tetapi uangnya tidak disetor ke rekening kas negara. Keberadaan rekening liar berkaitan dengan mudahnya administrasi pembukaan rekening kementerian/lembaga, meski pembukaannya tidak jelas peruntukannya, biasanya digunakan untuk menampung dana *non budgeter*. Meskipun sudah ada permintaan dari Depkeu kepada seluruh instansi pemerintah untuk menutup rekening liar penampung dana taktis atau non budgeter dan dikembalikan ke kas negara, bagi pengawas intern sulit

menelusurinya. Asumsinya dari pengelola anggaran bahwa dana tersebut lepas dari pertanggungjawaban. Oleh karenanya BPK meminta kepada Departemen Keuangan selaku bendahara Negara untuk memperketat pembukaan rekening di kementerian/lembaga Negara.

Dalam skala kecil, lingkup institusi Departemen Pertanian, beban pengawasan tidak semakin ringan tetapi justru sebaliknya, menuntut keandalan kinerja auditor. Bahwasanya sesuai dengan Surat Keputusan Mentan ada pengalihan wewenang dari Menteri Pertanian kepada Gubernur dan Bupati/Walikota untuk mengelola dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pengalihan ini tidak menghilangkan kewenangan lembaga pengawas Itjen untuk mengauditnya. Temuan dan saran yang berkaitan dengan pengembalian keuangan secara umum ditindaklanjuti dengan penyetoran ke kas negara, sebuah bukti manfaat audit, selain juga perbaikan manajemen auditan. Penyelesaian tindaklanjut tersebut, menjadikan kasus dapat diselesaikan internal institusi tanpa harus melalui lembaga penegak hukum, menandakan berjalannya system pencegahan sekaligus penindakan dan pengembalian asset yang tentunya membawa nilai ekonomis. Namun dalam tataran yang lebih besar, pengembalian asset korupsi masih belum optimal

penanganannya, untuk itu layak pembentukan Lembaga Perampasan Aset.

Rencana pembentukan lembaga yang masih dalam tahap *embryonal*, akan melengkapi institusi penegakan hukum agar kepastian pengembalian asset korupsi dapat benar-benar masuk ke rekening kas Negara. Masalah klasik yang sering muncul bahwa kelemahan ada pada tingkat implementasinya, regulasi yang sebagus apapun akan kurang bermakna kalau tidak disertai dengan *law enforcement*. Permasalahan muncul ketika memasuki hal yang bersifat detail (*the devils are in the details*), pada tahap eksekusi inilah kita masih terseok-seok. Mudah-mudahan tidak terjadi pada lembaga perampasan asset yang tidak lama lagi diharapkan kelahirannya, semoga.

Berdasarkan kepada uraian tersebut di atas, dalam penelitian ini, penulis mengambil thema mengenai pengawasan intern departemen dan tindaklanjutnya. Judul penelitiannya adalah **"Pelaksanaan Pengawasan Fungsional Dalam Rangka Menuju Optimalisasi Kerja"**.

## **B. Perumusan Masalah.**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka rumusan masalahnya adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan pengawasan fungsional di Irjen Departemen Pertanian?
2. Bagaimana tindaklanjut dari hasil pengawasan fungsional di Irjen Departemen Pertanian?
3. Bagaimana tindaklanjut dari pengawasan fungsional berpengaruh terhadap optimalisasi kerja di Irjen Departemen Pertanian?

### **C. Tujuan/Kegunaan Penelitian**

Sehubungan dengan kompleksitas permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan pertanian, maka penulis menetapkan suatu tujuan penelitian yaitu:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengawasan fungsional di Irjen Departemen Pertanian.
2. Untuk mengetahui tindaklanjut pelaksanaan pengawasan fungsional di lingkungan Irjen Departemen Pertanian
3. Untuk mengetahui bagaimana tindaklanjut pengawasan berpengaruh terhadap optimalisasi kerja auditor di Irjen Departemen Pertanian.

### **Kegunaan Penelitian:**

Diharapkan penelitian ini dapat membawa manfaat baik pada tataran teoritis akademis maupun pada hal praktis yang utamanya

adalah efektifitas kinerja lembaga pengawasan agar bisa menekan tingkat penyimpangan.

#### 1. Manfaat Theoritis Akademis.

Manfaat secara teoritis akademis diharapkan dapat menjadi referensi baru dalam bidang pengawasan, untuk memperkaya bahan kajian pengawasan. Selain itu memberikan kesadaran kolektif dan menumbuhkan kesadaran moral bagi masyarakat mengenai arti pentingnya pengawasan yang perlu dibangun untuk terjadinya sinergi yang baik antara aparat pengawas formal pada lingkup pemerintahan dengan stakeholder's yang punya kepedulian.

#### 2. Manfaat Praktis.

Manfaat praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi manajemen unit kerja pengawasan, para pimpinan unit kerja pelaksana dan perencanaan untuk terwujudnya peningkatan *akuntabilitas* kinerja pemerintahan dan pembangunan lingkup Departemen Pertanian.

### **D. Kerangka Pemikiran**

Sejalan dengan akselerasi pembangunan nasional yang dicanangkan pemerintah, menjadikan tuntutan tugas bagi semua pihak, baik yang berada pada bidang perencanaan, pelaksanaan

maupun pengawasan, semakin meningkat dan berat. Pada birokrasi pemerintahan baik di pusat maupun daerah semakin terasa perlunya penyelesaian tugas umum pemerintahan dan pembangunan dengan cepat/tepat waktu, berdaya guna dan berhasil guna.

Fungsi mengambil keputusan dalam organisasi modern menjadi rumit, sehingga mustahil bagi pimpinan organisasi menjadi ahli dalam seluruh aspek manajemen organisasi tersebut<sup>10</sup>. Pimpinan organisasi tidak lagi diharapkan menjadi spesialis dalam bidang tertentu, melainkan sebagai generalist untuk mengemudikan organisasi sedemikian rupa sehingga tujuan yang ditentukan dapat tercapai dengan efisien, efektif dan ekonomis dalam kerangka waktu yang telah ditetapkan.

Untuk menjawab tantangan tersebut, aparatur negara yang memiliki posisi strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, perlu melakukan *reinventing* maupun revitalisasi agar kinerja organisasi publik mampu berkarya memenuhi tuntutan masyarakat<sup>11</sup>.

Auditing atau Pengauditan adalah suatu proses sistematis untuk mendapatkan dan mengevaluasi bukti yang berhubungan dengan asersi tentang tindakan tindakan dan kejadian kejadian ekonomi secara obyektif untuk menentukan tingkat kesesuaian antara asersi

---

<sup>10</sup> Siagian, Sondang P, 1991

<sup>11</sup> Tangkilisan, Hesel Nogi S, 2003

tersebut dengan kriteria yang telah ditetapkan dan mengkomunikasikan hasilnya kepada pihak-pihak yang berkepentingan<sup>12</sup>.

Pengelolaan anggaran pembangunan pertanian secara umum ada pada tingkat pusat dan daerah. Dalam rangka pengelolaan anggaran pembangunan pertanian yang ada di pusat (Departemen Pertanian) dan Unit Pelaksana Teknis Pusat, Menteri Pertanian selaku Pengguna Anggaran menetapkan /mengangkat Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), bendahara dan Pejabat Penguji dan Perintah Pembayaran<sup>13</sup>. Sesuai dengan Peraturan Menteri Pertanian N0 2, N0 3 dan N0 4 / Permentan/OT.140/1/2008 tgl 8 Januari 2008, pengelolaan anggaran di daerah, Menteri Pertanian memberikan pelimpahan wewenang kepada Gubernur dalam pengelolaan dan tanggungjawab dana dekonsentrasi dan dana Tugas Pembantuan, juga kepada Bupati/walikota untuk dana Tugas Pembantuan.

Auditing pada lingkup Departemen Pertanian, dilakukan atas penerapan anggaran pembangunan pertanian pada tingkat pusat dan daerah yang menganut pola dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan tersebut. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah, kegiatan pembangunan pertanian yang dilaksanakan melalui dana

---

<sup>12</sup> Sunarto, 2003 Auditing

<sup>13</sup> Pedoman Pengelolaan Anggaran Pembangunan Pertanian Th 2007

dekonsentrasi adalah kegiatan non fisik mencakup Program peningkatan Ketahanan Pangan, Program Pengembangan Agribisnis dan Program Peningkatan Kesejahteraan petani. Kegiatan non fisik adalah koordinasi perencanaan, fasilitasi, pelatihan, pembinaan pengawasan & pengendalian, termasuk belanja fisik input berupa pengadaan barang/jasa sebagai penunjang kegiatan non fisik dimaksud.

Dana Tugas Pembantuan merupakan bagian anggaran kementerian negara/lembaga yang dialokasikan berdasarkan rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga. Tugas pemantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada kepala daerah. Kegiatan tugas pembantuan di daerah dilaksanakan oleh satuan kerja perangkat daerah yang ditetapkan oleh gubernur, bupati atau walikota. Kegiatan yang dilaksanakan bersifat fisik mencakup Program Peningkatan Ketahanan Pangan, Program Pengembangan Agribisnis, Program Peningkatan Kesejahteraan Petani. Kegiatan fisik tersebut dalam rangka mendukung program tersebut adalah suatu kegiatan yang menghasilkan keluaran (*out put*), penambahan dan pemeliharaan aset pemerintah, termasuk belanja non fisik yang mendukung kegiatan fisik itu sendiri seperti perencanaan dan pengawasan dalam konstruksi serta pelatihan dalam rangka kegiatan fisik dimaksud.

Dalam sistem penganggaran terpadu berbasis kinerja, pengawasan fungsional pembangunan pertanian menjadi tugas pokoknya Inspektorat Jenderal, sedangkan pengawasan melekat oleh pejabat pimpinan pelaksana fungsi manajemen unit kerja penanggungjawab program/kegiatan (Eselon I dan II). Pengertian Pengawasan fungsional menurut Keputusan Presiden RI N0 74 Th 2001 adalah kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga/Badan/Unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan dan penilaian.

Bahwasanya realitas lapangan menunjukkan adanya kompleksitas problematika pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan tugas pembangunan sektor pertanian, bidang pengawasan memegang fungsi strategis untuk pengamanannya menuju tujuan program/kegiatan departemen. Berkaitan dengan hal tersebut, topik penelitian mengenai kinerja pengawasan sangat relevan dilakukan sebagai masukan bagi pimpinan unit kerja untuk perbaikan manajemen .

## **E. Metode Penelitian.**

### **1. Metode pendekatan.**

Menurut Sumadi Suryabrata (2004), pengetahuan yang benar atau kebenaran secara inherent dapat diperoleh manusia melalui pendekatan ilmiah dan non ilmiah. Pendekatan ilmiah menuntut dilakukannya cara-cara atau langkah-langkah tertentu dengan perurutan yang tertentu pula agar dapat dicapai pengetahuan yang benar. Berkaitan dengan penelitian ini, penulis mengambil pendekatan Ilmiah sebagai yang utama, meskipun yang non ilmiah masih menjadi alternatif untuk hal hal tambahannya. Pendekatan non ilmiah yang digunakan yaitu: akal sehat (*common sense*), prasangka, intuisi, penemuan kebetulan dan coba-coba (*trial and error*), pendapat otoritas ilmiah dan pikiran kritis.

Pendekatan Ilmiah, pengetahuan yang diperoleh dengan pendekatan ilmiah diperoleh melalui penelitian ilmiah dan dibangun di atas dasar teori tertentu, maka dituntut adanya sistematis dan terkontrol berdasar data empiris. Pengetahuan yang diperoleh dapat diuji dalam hal *keajegan* dan kemantapan internalnya, artinya apabila dilakukan penelitian ulang dengan cara yang sama akan diperoleh hasil yang sama atau ajeg (*consistent*).

Berdasar sifat sifat masalahnya, maka penelitian ini dirancang ke arah ragam penelitian kombinasi antara penelitian historis – deskriptif dan penelitian kasus serta penelitian lapangan (*Case Study and Field Research*).

Penelitian ini membuat rekonstruksi masa lampau secara sistematis dan obyektif, dengan cara mengumpulkan, mengevaluasi, untuk menegakkan fakta dan memperoleh kesimpulan. Dikombinasikan dengan sifat deskriptif, yaitu dimaksudkan untuk membuat *pencandraan (deskripsi)* mengenai situasi atau kejadian tertentu, jadi cara mendeskripsikannya berdasar akumulasi data dasar.

Penelitian kasus dan Lapangan (*Case Study and Field Research*) yaitu untuk mempelajari secara intensif tentang latar belakang keadaan sekarang dan interaksi lingkungan suatu unit sosial lembaga. Penelitian ini mengenai unit sosial lembaga pengawasan yang hasilnya merupakan gambaran yang lengkap dan terorganisasi baik mengenai unit organisasi tersebut. Sejalan dengan tujuannya, penelitian ini mengambil segmen-segmen tertentu yang mengkonsentrasikan pada faktor-faktor khusus kinerja pengawasan<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Suryabrata, Sumadi, 2004

## **2. Spesifikasi penelitian.**

Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif analitis, karena penelitian ini merupakan suatu upaya untuk mendiskripsikan penerapan pelaksanaan pengawasan fungsional dalam rangka menuju optimalisasi kerja di Irjen Departemen Pertanian dengan cara mengungkapkan dan memaparkan permasalahan pengawasan, tindaklanjut dan optimalisasi kerja yang ada di Irjen Deptan kemudian permasalahan tersebut dibahas dan dianalisa dengan berbagai teori hukum sehingga akhirnya dapat diambil kesimpulan.

## **3. Jenis Data Penelitian.**

Penelitian ini menggunakan data sekunder sebagai sumber pokok data penelitian, data sekunder adalah data yang sudah baku dan merupakan hasil penelitian sebelumnya, yang meliputi;

- a. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat, terdiri dari:
  - a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
  - b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN;

- c) Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN;
- d) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- e) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- f) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- g) Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia;
- h) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/03/M.PAN/02/2006 tentang Kebijakan Pengawasan Nasional bagi Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP);
- i) Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi;
- j) Peraturan perundang-undangan lainnya;
- k) Dokumen-dokumen

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu data-data yang berhubungan erat dengan bahan hukum primer, yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer untuk membantu menganalisa permasalahan dalam penelitian, yaitu:
  - a) Buku-buku ilmiah yang berkaitan dengan pemerintahan dan pemerintahan yang baik, tentang pengawasan dan tindak lanjut;
  - b) Hasil-hasil penelitian yang berkaitan dengan penelitian;
  - c) Berbagai makalah, hasil seminar, majalah, jurnal ilmiah dan media informasi ilmiah lainnya yang berkaitan dengan penelitian.
- c. Bahan hukum tersier, merupakan bahan hukum yang memberikan informasi dan dapat membantu untuk menjelaskan tentang bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus Hukum dan Ensiklopedia.

#### **4. Metode Pengumpulan Data.**

Penelitian dengan mengambil data dari sumber data primair dan sumber data sekundair secara simultan untuk saling melengkapi. Data primair diperoleh kepada sumber data melalui pengisian blangko/ formulir berkenaan dengan pengawasan pada unit kerja yang berkompeten di lingkup Itjen Deptan dan institusi lainnya yang berkaitan. Teknik yang digunakan dengan study

pustaka, wawancara (interview), dan meminta pendapat para pakar/pemerhati pengawasan.

Melalui teknik pengambilan data dan informasi demikian, diharapkan dapat diperoleh bahan yang cukup komprehensif untuk penelitian pengawasan.

#### **5. Metode Pengolahan dan Analisis data.**

Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan berpedoman kepada rangkaian permasalahan dan tujuan teoritis akademis serta tujuan praktis penelitian. Untuk memenuhi maksud tersebut, dilakukan penelaahan empirik untuk menganalisis secara lebih komprehensif permasalahan dan solusinya, menggunakan metoda induktif yang pada akhirnya untuk membuat konstruksi sistematisnya.

#### **F. Sistematika.**

Penulisan tesis ini terdiri dari empat bab pada tiap-tiap babnya terbagi pula dalam beberapa sub bab.

Bab I. Sebagai pendahuluan meliputi latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian/ kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian serta sistematika .

Bab II. Tinjauan Pustaka, yang berisi uraian tentang tinjauan umum serta teori-teori tentang pengawasan yang terdiri dari

Pemerintah dan Sistem Pemerintahan, Pengendalian Teknis, Pengertian Pengawasan Fungsional, Tindak Lanjut Hasil Pengawasan Fungsioan dan Pengertian Optimalisasi Kerja.

Bab III..Hasil penelitian dan Pembahasan , dalam bab ini akan diuraikan mengenai hasil penelitian dan pembahasan yang terdiri dari pelaksanaan pengawasan fungsional, tindak lanjut pengawasan fungsional dan pengaruh tindak lanjut terhadap optimalisasi kerja auditor.

Bab IV.Penutup, berisi kesimpulan dan saran yang merupakan jawaban dari permasalahan yang ada.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pemerintah dan Sistem Pemerintahan**

##### **1. Pemerintah dan Pemerintahan**

Untuk lebih memahami pengertian pemerintah dan pemerintahan, perlu adanya pembahasan beberapa pengertian. Pengertian pemerintahan dapat dibedakan dalam pengertian luas dan pengertian sempit, sebagai berikut:

Pemerintahan dalam arti luas adalah “segala kegiatan badan publik yang meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam usaha mencapai tujuan negara”. Sedangkan dalam arti sempit adalah “segala kegiatan-kegiatan publik yang hanya meliputi kekuasaan eksekutif saja”<sup>15</sup>

Mengenai teori pembagian kekuasaan, E. Koswara memberikan penjelasan dan pendapat yang dikemukakan oleh John Locke dalam bukunya yang terkenal “Two Trieties on civil Government” . menurutnya, kekuasaan negara dipisahkan dalam tiga bidang, yaitu: kekuasaan dalam bidang Legislatif (kekuasaan dalam pembuatan undang-undang), Kekuasaan dalam bidang Eksekutif (kekuasaan dalam bidang melaksanakan atau menjalankan undang-undang), dan Kekuasaan dalam bidang Federatif (kekuasaan dalam hubungan luar negeri, perjanjian atau

---

<sup>15</sup> E. Koswara (2000:6)

perserikatan dengan orang-orang, lembaga atau negara-negara lain).

Pendapat John Locke tersebut tampaknya kurang sesuai dengan sistem pembagian kekuasaan yang berlaku di Indonesia. Karena unsur-unsur penyelenggara di negara kita terdiri dari lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Mengacu pada pendapat John Locke tersebut, lebih jauh E. Koswara mengutip teori Montesquieu, yaitu "Trias Politica" dalam bukunya "L'Esprit des Lois", didalamnya membagi kekuasaan Negara dalam tiga bidang yang terpisahkan satu dengan yang lainnya, yaitu **Pouvoir Legislatif**, yaitu kekuasaan dalam bidang pembuatan undang-undang, **Pouvoir Eksekutif**, kekuasaan dalam melaksanakan segala sesuatu yang diperintahkan oleh undang-undang, **Pouvoir Yudicatif**, yaitu kekuasaan untuk menjaga agar undang-undang tersebut dapat dijalankan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan tujuannya.<sup>16</sup>

Menurut E. Koswara tidak ada satu negara mana pun yang secara konsekwen mempraktekkan teori Trias Politica ini secara murni, karena terpisah kekuasaan ini yang tidak mungkin dilakukan. Walaupun demikian teori ini sebagai suatu azas yang hakiki, mestinya dianut oleh setiap negara .

---

<sup>16</sup> E. Koswara (2000:8)

Bila mengacu pada realitas sistem pemerintahan negara kita sekarang ini, maka apa yang dikemukakan oleh E. Koswara dapat dibenarkan. Sebagai salah satu bukti bahwa sistem pemerintahan kita tidak menganut pemisahan kekuasaan sesuai Trias Politica, terlihat dari realitas fungsi pembuatan undang-undang yang tidak sepenuhnya dilakukan oleh DPR. Mekanisme pembuatan undang-undang dijalankan bersama-sama oleh DPR dan Presiden.

Mengenai pembagian fungsi-fungsi kenegaraan bahwa lembaga-lembaga negara, meliputi:

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yaitu badan yang berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- b. Presiden, Yaitu sebagai badan eksekutif yang menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
- c. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), badan legislatif (“legislative power”) yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- d. Mahkamah Agung (MA), badan yang menjalankan kekuasaan kehakiman (“Judicial Power”).

- e. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), badan yang melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara.<sup>17</sup>

Dari paparan diatas diperoleh kesimpulan bahwa ajaran Montesqueu yang terkenal dengan Trias Politica banyak diterapkan oleh berbagai Negara, akan tetapi tidak semua negara menerapkan ajaran tersebut secara murni sebagaimana yang diajarkan Montesqueu, yaitu dengan memisahkan sistem kekuasaan mutlak, kecuali Amerika Serikat. Sedangkan di Indonesia, kekuasaan pemerintah tidak dipisahkan secara mutlak melainkan dibedakan atas pembagian kerja dalam berbagai organ pemerintahan yang saling mengadakan kerjasama. Dari uraian tersebut bahwa pemerintah (Eksekutif) merupakan lembaga yang melaksanakan kegiatan pengurusan Negara yang termasuk didalamnya kegiatan pembangunan. Dalam melaksanakan perannya pemerintah (Eksekutif) mempunyai departemen dan lembaga non departemen untuk mengoperasikan jalannya roda pemerintahan. Secara sistemik, pelaksanaan pemerintahan tersebut mendapat andil dari lembaga-lembaga tinggi lainnya seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai pembuat undang-undang, dan juga mempunyai fungsi pengawasan

---

<sup>17</sup> Amandemen pertama sampai keempat (1999-2002) Undang Undang Dasar tahun 1945

terhadap jalannya roda pemerintahan yang dikenal sebagai pengawasan legislatif.

## **2. Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian sebagai Sub Sistem Pemerintahan**

Berbagai tugas yang meliputi tugas yang terkait dengan politik, sosial, budaya, hankam dan ekonomi diimplementasikan melalui lembaga-lembaga departemen maupun non departemen. Departemen pertanian terkait dengan tugas-tugas pembangunan bidang pertanian, merupakan sub-sistem dari sistem pemerintahan, kinerjanya berpengaruh dengan kondisi sub-sub sistem lainnya.

Untuk menjamin jalannya roda pemerintahan agar sesuai dengan yang diharapkan, maka fungsi pengawasan tidak hanya dilaksanakan oleh DPR, melainkan secara internal pemerintah fungsi pengawasan dilakukan oleh lembaga pengawasan internal pemerintah yaitu BPKP, Inspektorat Jenderal dan Bawasda. Peran Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian dalam era Otonomi Daerah tidak terlepas dari ketentuan Peraturan Pemerintah 20 tahun 2001 dan tugas pokok dan fungsi Departemen sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Presiden Nomor 165 tahun 2000 yaitu menyelenggarakan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas semua unsur di departemen dan

pengawasan terhadap implementasi kebijakan menteri serta evaluasi kinerja kebijakan daerah. Pengawasan terhadap pelaksanaan tugas semua unsur departemen dilaksanakan melalui pemeriksaan, pengusutan dan penilaian. Sedangkan pengawasan terhadap kebijakan yang berkoordinasi dengan Departemen Dalam Negeri dilaksanakan dengan cara sebagai berikut.

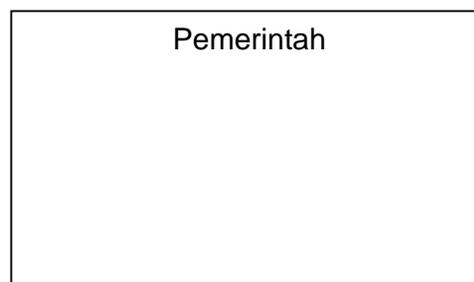
- a. Pengawasan terhadap kebijakan daerah di bidang pertanian yang bertentangan dengan kebijakan yang lebih tinggi atau merugikan kepentingan umum di bidang pertanian.
- b. Pengawasan terhadap implementasi kebijakan di bidang pertanian untuk memperoleh umpan balik.
- c. Evaluasi kinerja dengan cara membandingkan tujuan kegiatan dengan kondisi objektif dalam pencapaian sasaran/target.
- d. Evaluasi akuntabilitas terhadap pelaksanaan tugas dekonstrasi dan pembantuan.

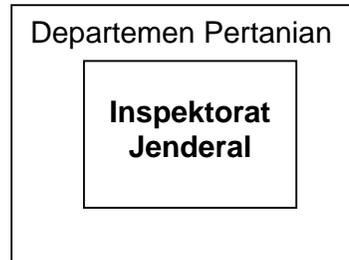
Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah pasal 7 dan 8 disebutkan bahwa pemerintah melakukan pengawasan secara represif dan fungsional. Pengawasan represif dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri berkoordinasi dengan Departemen/Lembaga Pemerintah Non

Departemen terkait, Pengawasan Fungsional dilakukan oleh Lembaga/Badan/Unit sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menurut penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 2001 yang dimaksudkan dengan Lembaga/Badan/Unit pelaksanaan pengawasan fungsional adalah Inspektorat Jenderal Departemen, unit pengawasan pada lembaga Pemerintah Non Departemen dan Badan Pengawasan Daerah. Sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 165 tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas dan Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Departemen, Inspektorat Jenderal mempunyai tugas melaksanakan pengawasan fungsional di lingkungan departemen. Pengawasan fungsional tersebut diarahkan pada pelaksanaan tugas semua unsure departemen agar dapat berjalan sesuai dengan rencana dan peraturan yang berlaku, baik tugas yang bersifat rutin maupun tugas pembangunan.

Gambar 2.1

Inspektorat Jenderal Sebagai Sub-sub Sistem Pemerintahan





### **3. Akuntabilitas Auditor Inspektorat Jenderal dan Good Governance**

Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian sebagai sub sistem Pemerintahan, keberadaannya mempunyai andil besar dalam terselenggaranya pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Melalui pelaksanaan tugas dan fungsi auditor yang bertanggung jawab (akuntabel) maka akan terkendali pelaksanaan tugas unit-unit kerja lingkup Departemen Pertanian dalam mencapai tujuannya (output, outcome, benefit impact), serta cara mencapai tujuan tersebut dilakukan secara efisien dan efektif serta sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

Konsep "*Good Governance*" seringkali rancu dengan pengertian "*Clean Government*", sehingga perlu adanya penjelasan terlebih dahulu tentang perbedaan konsep tersebut. Perbedaan tersebut dapat dijelaskan oleh beberapa pendapat berikut:

Terselenggaranya pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa (*clean and good governance*) menjadi cita-cita dan harapan setiap bangsa. Konsep "*Governance*" dalam "*Clean and Good Governance*" banyak masyarakat merancukan dengan konsep

“*Governance*” lebih inklusif daripada “*Government*”. Konsep “*Government*” menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah). Konsep “*Governance*” melibatkan tidak sekedar pemerintah dan negara, tetapi juga peran berbagai aktor di luar pemerintah dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas<sup>18</sup>

Sedangkan pendapat Lembaga Administrasi Negara (2000:1) mengartikan *Good Governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and services*<sup>19</sup>. Lebih lanjut LAN menegaskan bahwa *governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan atau sebaliknya.

Unsur utama (*domains*) yang dilibatkan dalam penyelenggaraan pemerintahan (*governance*) menurut UNDP terdiri dari tiga macam yaitu *the state*, *the private sector*, dan *civil society organizations*. Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian sebagai instansi pemerintah adalah termasuk dalam domains *the state*. Sebagai domains *the state* berarti peran Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian adalah sangat terkait dengan *clean and good government*, sehingga melalui pelaksanaan tugas yang akuntabel dari para auditornya akan terwujud *clean and good* pelaksanaan pembangunan pertanian. Akhirnya kondisi

---

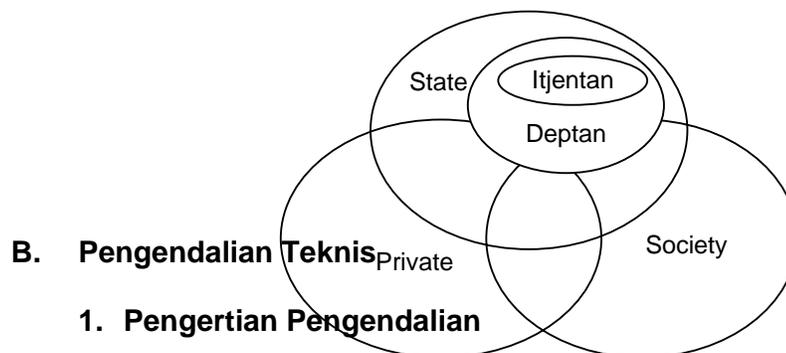
<sup>18</sup> Ganie-Rochman, 2000:141

<sup>19</sup> Lembaga Administrasi Negara (2000:1)

*clean and good* pelaksanaan pembangunan pertanian, sebagai sub sistem pemerintahan berkontribusi dalam mewujudkan *good governance*. Apabila digambarkan keberadaan Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian sebagai sub sistem dari domains the state sebagai berikut:

Gambar 2.2

Keberadaan Inspektorat Jenderal Deptan dalam Good Governance



Pengendalian, kontrol, pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen dalam organisasi manapun, tidak terkecuali dalam lembaga pengawasan sendiri seperti Inspektorat Jenderal, tetap diperlukan adanya pengendalian dalam mengendalikan tugas dan fungsinya.

Pengertian pengendalian menurut Setiawan Hari Purnomo dan Zulkieflimansyah sebagai tindakan untuk membuat sesuatu

terjadi sesuai apa yang telah direncanakan sebelumnya<sup>20</sup>. Dalam realitas yang ada manajemen biasanya melakukan tindakan pengendalian dengan mengikuti tiga langkah berikut ini; 1) mengukur kinerja perusahaan; 2) membandingkan hasil pengukuran kinerja perusahaan terhadap standar yang ada dan; 3) melakukan tindakan perbaikan yang dianggap perlu untuk memastikan bahwa kejadian yang direncanakan benar-benar terwujud.

Sedangkan Joko Widodo mengutip pendapat Corino yang membedakan kontrol dengan pengendalian, sebagai berikut:

Yang dimaksud control adalah sebagai berikut "Control as the authority to command and direct implying that the compliance of the subordinate stem from the hierarichical and legal authority behind the directive"<sup>21</sup>.

Kontrol sebagai kewenangan untuk memerintah dan mengarahkan secara tidak langsung, dimana kepatuhan bawahan (*subordinate*) berasal dari kewenangan hirarki dan legal dibalik pengarahan tadi. Jika demikian, maka kontrol terkait erat dengan pengendalian dan pengaturan perilaku organisasi. Sementara itu kontrol merupakan salah satu perwujudan dari proses pengendalian dan pengaturan perilaku birokrasi, selain supervisi (*supervision*), pengaruh (*influence*), dan manajemen (*management*)<sup>22</sup>.

Pendapat tersebut mengandung pengertian bahwa pengendalian lebih luas dibandingkan dengan kontrol atau pengawasan. Pengendalian tidak sekedar melakukan pengukuran

---

<sup>20</sup> Setiawan Hari Purnomo dan Zulkieflimansyah (99:124)

<sup>21</sup> Joko Widodo (2001:169)

<sup>22</sup> Carino 1993:554

untuk mengetahui penyimpangan, melainkan mencakup bagaimana mempengaruhi bawahan untuk mengikuti kehendaknya dalam mencapai tujuan organisasi. Pengendalian terkait erat dengan kepemimpinan. Hal ini sesuai dengan pendapat Lembaga Administrasi Negara (LAN) tentang pengendalian sebagai berikut:

Melaksanakan Waskat berarti melakukan pengendalian atas gerak organisasi dan bawahan yang dipimpinnya. Tampak pula bahwa Waskat atau pengendalian akan pasti terkait dengan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan lain-lain fungsi manajemen. Maka pada hakekatnya Waskat atau pengendalian akan terlaksana dengan baik, manakala keseluruhan fungsi manajemen telah dilaksanakan dengan baik, yang disertai juga kepemimpinan (leadership) yang baik pula<sup>23</sup>.

Pendapat senada yang mengartikan sama dengan Pengawasan Melekat atau Atasan Langsung adalah Alwi Dahlan, (1983:33-34), bahwa ia menggolongkan pengawasan menjadi dua. Pertama pengawasan fungsional dan yang kedua adalah pengawasan melekat atau pengendalian. Pengendalian adalah pengawasan atasan langsung yang mengawasi bawahan sendiri, sedangkan pengawasan fungsional adalah dapat melakukan audit atau pengawasan aparat yang berada diluar instansinya.

Sesuai dengan pendapat Kurniawan Tjekarwala, bermacam-macam kegiatan dalam pengendalian manajemen sebagai berikut :

---

<sup>23</sup> Lembaga Administrasi Negara (LAN), (1992:152),

- a. Merencanakan apa yang seharusnya dilaksanakan oleh organisasi.
- b. Mengkoordinasikan kegiatan dari beberapa bagian organisasi.
- c. Mengkomunikasikan informasi.
- d. Mengevaluasi informasi.
- e. Memutuskan tindakan apa yang seharusnya diambil jika perlu.
- f. Mempengaruhi orang-orang untuk mengubah perilaku mereka.

Beberapa pengertian tentang pengawasan (control), perlu dicermati pula mengingat pengawasan merupakan proses dalam pengendalian. Menurut pendapat H. Hadari Nawawi control diartikan sebagai proses mengukur (*measurement*) dan menilai (evaluasi) tingkat efektivitas kerja personil dan tingkat efisiensi pengguna sarana kerja dalam memberikan kontribusi pada pencapaian tujuan organisasi<sup>24</sup>. Sedangkan menurut Johnson, Kast dan Rosenzweig dan Carino yang dikutip oleh Joko Widodo adalah sebagai berikut:

Kontrol menurut Johnson, Kast dan Rosenzweig, dibedakan dalam dua macam tipe, yaitu kontrol organisasi dan control operasional. Kontrol organisasi mengevaluasi seluruh kinerja dari organisasi atau signifikansi atas kinerja yang diperolehnya. Sedangkan kontrol operasional mengukur kinerja dari hari ke hari dengan melakukan perbandingan dengan berbagai macam standar untuk menentukan bidang-bidang yang memerlukan tindakan koreksi yang tepat. Kontrol organisasi mengukur bidang cakupan yang lebih luas, sementara kontrol operasional mengukur hal yang sangat spesifik dan situasional<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> H. Hadari Nawawi (2003:115)

<sup>25</sup> Joko Widodo (2001:124)

Sedangkan menurut George R. Terry yang dikutip oleh Sujamto, dalam bukunya Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan, adalah sebagai berikut:

Control is to determine what is accomplished, evaluate it and apply corrective measures, if needed to insure result in keeping with the plan (kontrol adalah untuk menentukan mengadakan evaluasi atasnya, dan mengambil tindakan-tindakan korektif bila diperlukan, untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana<sup>26</sup>).

Dari beberapa uraian tentang kontrol dan pengawasan tersebut, disimpulkan bahwa kontrol atau pengawasan adalah tindakan mengevaluasi dan mengukur kegiatan dengan membandingkan dengan berbagai standar kerja yang ditetapkan, dan membuat rekomendasi dan perbaikan terhadap manajemen dengan maksud tujuan dan sasaran manajemen tercapai. Kontrol atau pengawasan dapat dilakukan secara fungsional oleh aparatur pengawas fungsional (BPK, BPKP, Inspektorat Jenderal Departemen dan Non Departemen, serta Bawasda). Ruang lingkup objek pengawasan lebih luas tidak terbatas pada intern organisasi, tetapi sesuai dengan fungsinya maka dapat dilakukan audit ke luar organisasi. Menyangkut materi mempunyai ruang lingkup yang lebih sempit, yaitu biasanya hanya menyangkut perkembangan anggaran, penggunaan anggaran dengan pendekatan efisiensi, efektivitas dalam mencapai kinerja auditan.

---

<sup>26</sup> Sujamto (1983:15)

Sedangkan pengendalian adalah kegiatan pengawasan atau kontrol yang dilakukan oleh atasan intern organisasi, dengan materi yang lebih luas yaitu melalui aspek perencanaan, pelaksanaan dan hasil akhir. Pelaksanaan pengendalian dilakukan melalui pengarahan-pengarahan yang dapat mempengaruhi bawahan untuk mengikuti kehendak pimpinan dalam rangka mencapai tujuan yang sesuai rencana yang telah ditetapkan.

## **2. Pengertian Pengendalian Teknis**

Pengendalian teknis adalah pengendalian dalam pelaksanaan audit yang berkaitan dengan teknis-teknis audit baik dilihat dari aspek teknis audit itu sendiri maupun teknis pertanian. Pengendalian teknis ini sangat penting untuk dilakukan pada pelaksanaan audit, karena tugas audit merupakan tugas strategis diasumsikan seluruh pada obyek audit (auditan) dapat dipecahkan melalui rekomendasi-rekomendasi hasil audit. Sehingga auditor yang tidak menguasai teknis pertanian mustahil akan dapat menemukan kelemahan-kelemahan serta membuat rekomendasi penyelesaiannya.

Pentingnya pengendalian terhadap pelaksanaan audit ini, dijelaskan dalam Standar Profesional Audit Internal, bahwa bagian internal audit haruslah memberikan kepastian bahwa

pelaksanaan audit akan dikendalikan sebagaimana mestinya<sup>27</sup>. Beberapa keharusan dalam pengendalian pelaksanaan audit, dikemukakan sebagai berikut:

- a. Pimpinan audit internal bertanggung jawab melakukan pengendalian audit yang pantas. Pengendalian merupakan proses yang berkelanjutan, dimulai dengan perencanaan dan diakhiri dengan penyimpulan hasil pemeriksaan yang dilakukan.
- b. Pengendalian mencakup:
  - 1) Memberikan instruksi-instruksi secukupnya kepada para pemeriksa atau pelaksana pada awal pemeriksaan dan persetujuan-persetujuan terhadap program-program pemeriksaan.
  - 2) Melihat apakah program pemeriksaan yang telah disetujui dilaksanakan, kecuali bila terdapat penyimpangan atau deviasi yang dibenarkan atau disahkan
  - 3) Menentukan apakah kertas kerja pemeriksaan telah mencakup atau mendukung temuan pemeriksaan, kesimpulan-kesimpulan dan laporan hasil pemeriksaan.
  - 4) Meyakinkan apakah laporan pemeriksaan tersebut akurat, objektif, jelas, ringkas, konstruktif, dan tepat waktu.

---

<sup>27</sup> Standar Profesional Audit Internal (1997:28),

- 5) Menentukan apakah tujuan pemeriksaan telah tercapai.
- c. Bukti-bukti yang tepat tentang pemeriksaan harus didokumentasikan dan disimpan dengan baik.
  - d. Perluasan pemeriksaan yang diperlukan akan tergantung pada kemampuan pemeriksa dan tingkat kesulitan pemeriksaan yang ditugaskan
  - e. Seluruh tugas pelaksanaan internal, baik yang dilaksanakan oleh maupun untuk bagian audit internal, tetap merupakan tanggung jawab pimpinan audit internal.

Keharusan-keharusan tersebut apabila dikaitkan dengan pelaksanaan pengendalian teknis pada pelaksanaan audit pada Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian, telah tercakup dalam tugas dan tanggung jawab masing-masing pejabat dilingkungan Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian.

Terwujudnya "*Good Governance*", merupakan syarat bagi Pemerintah untuk mewujudkan aspirasi rakyat dalam rangka mencapai tujuan dan cita-cita bangsa bernegara. "*Good Governance*" terkandung persyaratan yaitu pelaksanaan pemerintahan yang bersih, efisien, efektif, serta bebas KKN. Hal tersebut juga telah ditetapkan dalam TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998 dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999. Pada pasal 3 UU No.28 Tahun 1999

yang menyatakan asas umum penyelenggaraan negara antara lain asas akuntabilitas dan profesionalisme.

Dalam rangka tersebut, pemerintah juga telah menerbitkan Instruksi Presiden Republik Indonesia (Inpres) Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang efisien. Inpres tersebut mewajibkan setiap instansi pemerintah negara untuk mempertanggungjawabkan tugas pokok dan fungsi dengan penggunaan sumber daya yang efisien.

Sejalan dengan kebijakan yang dituangkan dalam Instruksi Presiden No.15 Tahun 1983 bahwa tujuan pengawasan adalah untuk mendukung kelancaran dan ketetapan pelaksanaan kegiatan pemerintah dan pembangunan. Untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktek KKN (*Good Governance dan Clean Governance*) harus diantisipasi secara optimal oleh aparat pengawas, terutama untuk memenuhi tuntutan yang menghendaki mutu pelayanan prima kepada masyarakat.

Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian dalam melaksanakan pengawasan, diharapkan :

1. Dapat memperoleh hasil penilaian atau simpulan yang menyeluruh mengenai efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan umum dan pembangunan.

2. Dapat memberikan sumbangan positif dalam mewujudkan good governance dan clean governance
3. Dapat mendorong kelancaran pelaksanaan tindak lanjut yang telah disarankan/direkomendasikan melalui pemeriksaan tindak lanjut dan pemutakhiran data.

Auditor intern memiliki peranan penting dalam pelaporan audit yang diperiksanya. Auditor intern harus melakukan audit internnya dengan hati-hati dan menggunakan kemahiran jabatannya.

Dalam hal ini auditor intern harus memperhatikan kemungkinan-kemungkinan terjadinya kecurangan, kesalahan, manipulasi, inefisiensi, pemborosan dan tidak efisien.

Profesional audit intern juga menyatakan bahwa auditor intern seharusnya antisipatif pada faktor-faktor yang menekan auditor untuk tujuan-tujuan tertentu. Jika auditor melakukan indikasi dan mencurigai terjadi kecurangan diaudit/objek pemeriksaan, maka auditor intern harus melaporkan kedalam laporan hasil audit/pemeriksaan untuk melaksanakan tindak lanjut dari hasil pemeriksaan tersebut.

Dengan kondisi di atas perlu penelitian tentang studi kasus dan profesionalisme auditor terhadap penugasan auditor.

Sistem pengawasan merupakan unsur manajemen pemerintah yang penting dalam rangka mewujudkan tata

pemerintahan yang baik. Inspektorat Jenderal sebagai Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dan pelaksanaan fungsi pengawasan intern pemerintah harus mampu merespon secara signifikan berbagai macam permasalahan dan perubahan yang terjadi, baik politik, ekonomi maupun sosial melalui suatu program dan kegiatan yang ditetapkan dalam suatu kebijakan pengawasan yang menyeluruh. Perubahan yang terjadi diakibatkan dinamika tuntutan masyarakat tercermin dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mendukung penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik, seperti Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Di bidang keuangan negara, telah ditetapkan paket Undang-Undang Keuangan Negara yang terdiri atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 yang mendorong penerapan sistem administrasi Keuangan negara yang berbasis kinerja serta lebih transparan dan akuntabel. Tuntutan masyarakat kepada pemerintah

untuk segera mewujudkan pemerintahan yang baik merupakan tuntutan untuk terselenggaranya pemerinyah yang bersih, efektif, efisien dan taat kepada peraturan perundang-undangan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan anggaran dan kegiatan melalui suatu sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Dalam hal ini pengawasan intern pemerintah memegang peranan penting untuk memberikan keyakinan bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pertanggungjawaban melalui sistem akuntabilitas tersebut telah dapat dilaksanakan seperti yang telah diharapkan.

Departemen Pertanian berkepentingan dengan terwujudnya sistem pengawasan yang memadai untuk menjamin tercapainya tujuan dan pelaksanaan kegiatan secara efektif, efisien dan ekonomis. Kegiatan pengawasan juga merupakan bagian ataupun salah satu tugas yang harus dilakukan dalam suatu institusi yang merupakan salah satu kerangka kerja untuk memastikan bahwa setiap permasalahan dan penyimpangan yang terjadi sehubungan dengan pengelolaan keuangan negara dan pencapaian kinerja sudah ditindaklanjuti secara efektif dan memadai. Untuk mewujudkan sistem pengawasan yang optimal maka harus ditetapkan pendekatan terstruktur dan terintegrasi mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pelaporan dan tindak lanjut hasil pengawasan oleh semua pihak dan unit kerja yang berkepentingan, seperti Inspektorat

Jenderal, unit kerja yang menjadi objek pengawasan dan pengguna informasi hasil pengawasan.

### **C. Tindak Lanjut Hasil Pengawasan Fungsional.**

Dalam Surat Edaran menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN) RI, ditegaskan bahwa dalam rangka meningkatkan efektifitas pengawasan fungsional, maka setiap temuan hasil pengawasan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) wajib ditindak lanjuti secara konsisten oleh pimpinan unit kerja/atasan langsung sebagai penanggungjawab kegiatan. Tindak lanjut hasil pengawasan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah tersebut sangat diperlukan dalam rangka memperbaiki manajemen pemerintah antara lain aspek ketatalaksanaan dan SDM Aparatur, aspek kelembagaan serta dasar penilaian kinerja pimpinan unit kerja, agar suatu temuan yang sama tidak terulang kembali. Dalam Surat Edaran tersebut juga ditegaskan bahwa akan diberikan sanksi kepada pimpinan unit kerja yang lalai dalam pelaksanaan tindak lanjut hasil pengawasan, sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku, dan dapat dijadikan salah satu dasar penilaian kepemimpinan (DP3) serta bahan pertimbangan dalam promosi jabatan,

Dalam pelaksanaan penanganan tindak lanjut hasil pengawasan tidak selalu lancar, yang berakibat masih adanya saran hasil Inspektorat Jenderal Deptan yang belum dapat ditindaklanjuti. Hasil pemutakhiran data tanggal 24 Nopember 2005 pada Direktorat Jenderal Peternakan masih tersisa tunggakan kerugian negara senilai Rp 20.992.582.196,50 yang belum dapat ditindaklanjuti, dan terdapat 6 laporan hasil pemeriksaan Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian sejak tahun 2000 belum selesai tindaklanjutnya. Sulitnya menangani tindak lanjut hasil pengawasan fungsional tersebut, antara lain pihak ketiga/rekanan sudah pindah alamat dan atau pailit, pimpinan instansi sudah pindah/mutasi dan dokumen hilang, adanya sanggahan yang terlambat, pegawai yang terkait sudah meninggal serta hasil pengawasan kurang jelas.

#### **1. Jenis Tindak Lanjut Hasil Pengawasan Fungsional**

Selama ini penanganan tindak lanjut hasil pengawasan umumnya terkait dengan temuan keuangan, sehingga temuan yang terkait dengan kegiatan teknis dan administratif kurang mendapat penekanan. Jenis penemuan teknis dan administratif tidak dapat diabaikan begitu saja, karena kedua jenis temuan tersebut dapat menjadi penyebab terjadinya kerugian negara.

Mengacu kepada Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pengawasan, bahwa tindak lanjut hasil pengawasan fungsional dapat berupa :

a. Tindakan Administratif

Tindakan administratif sesuai dengan ketentuan perundang-undangan di bidang kepegawaian, termasuk penerapan hukuman disiplin dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Negeri Sipil;

Ada beberapa persyaratan dalam menjatuhkan sanksi berdasarkan PP. 30 Tahun 1980, antara lain harus dilengkapi dengan Nerita Acara Hasil Pemeriksaan (BAP). Apabila rekomendasi hasil pemeriksaan untuk menjatuhkan sanksi administratif PP. 30 Tahun 80 telah dilengkapi dengan BAP maka pemimpin instansi segera mengusulkan untuk menjatuhkan sanksi kepada pegawai yang dikenakan sanksi kepada pejabat sesuai dengan ketentuan dengan pertimbangan berat ringannya sanksi yang akan dijatuhkan. Apabila rekomendasi hasil pemeriksaan belum dilengkapi maka, pemimpin instansi agar melakukan pemeriksaan terhadap pegawai yang bersangkutan, dan hasil pemeriksaan dituangkan dalam BAP.

b. Tindakan Tuntutan/Gugatan Perdata, antara lain :

1) Tuntutan ganti rugi/penyetoran kembali:

Tuntutan Ganti Rugi (TGR) berdasarkan ICW pasal 74 ialah suatu proses yang dilakukan terhadap pegawai negeri bukan bendaharawan dengan tujuan untuk penggantian atas suatu kerugian yang diderita oleh negara sebagai akibat langsung ataupun tidak langsung dari suatu perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pegawai tersebut atau kelalaian dalam pelaksanaan tugas kewajibannya.

Sesuai dengan proses tuntutan dalam peradilan umum berdasarkan hukum perdata, maka dimungkinkan diusahakan untuk mendapat penggantian secara damai, dengan alasan Menteri/Ketua Lembaga Negara yang bersangkutan sebagai penuntut sebagai pihak yang berkewajiban menjaga kepentingan keuangan negara, harus berusaha sedapat mungkin untuk memperoleh penggantian atas kerugian yang diderita negara itu dengan sepenuhnya, dalam waktu sesingkat-singkatnya dan dengan jaminan yang sekuat-kuatnya. Untuk terlibat penagihan dan memperoleh pembuktian yang secara kuat, maka penyelesaian/penggantian secara damai harus

dilakukan dengan suatu Surat Keterangan Tanggungjawab Mutlak (SKTM) dari yang bersangkutan.

Sesuai dengan proses tuntutan dalam peradilan, proses tuntutan ganti rugi melalui tahap-tahap berikut:

- Pemberitahuan kepada pegawai negeri yang bersangkutan
- Surat Keputusan Pembebanan Tingkat Pertama
- Surat Keputusan Pembebanan Tingkat Banding, dan Pelaksanaan Surat Keputusan Pembebanan Ganti Rugi.

## 2). Tuntutan Perbendaharaan

Tuntutan perbendaharaan merupakan suatu tata cara perhitungan terhadap bendaharawan, jika dalam penguusannya terjadi kekurangan perbendaharaan. Penggantian kekurangan secara damai dimungkinkan sebelum dilaksnakannya tuntutan diperadilan. Apabila jumlah kekurangan perbendaharaan telah ditetapkan dan bendaharawan yang bersangkutan tidak dapat membuktikan bahwa ia bebas dari kesalahan, hendaknya diusahakan supaya bendaharawan mengganti kekurangan tersebut secara damai, yakni tanpa suatu proses tuntutan

perbendaharaan. Penyelesaian yang demikian tidak saja menguntungkan negara tetapi seringkali meringankan hukuman yang akan dijatuhkan oleh hakim pidana atau hukuman jabatan yang akan ditetapkan oleh atasannya.

Adapun prosedur Tuntutan Perbendaharaan Biasa adalah sebagai berikut:

- a). Pembebanan penggantian sementara dan tindakan-tindakan lainnya untuk menjamin kepentingan negara.
  
  - b). Tuntutan tingkat pertama.
  
  - c). Surat Keputusan Pembebanan Tingkat Banding
  
  - d). Pelaksanaan dan Kekuatan keputusan Badan Pemeriksa Keuangan.
- c. Tindakan pengaduan tindak pidana

Dengan menyerahkan perkara kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam hal terdapat indikasi tindak pidana umum, atau Kepala Kejaksaan Republik Indonesia dalam hal terdapat indikasi tindak pidana khusus, seperti korupsi, dan lain-lainnya; diantara jenis tindak lanjut yang dinilai paling lemah penanganannya adalah tindakan pengaduan tindak pidana umum ke kepolisian dan tindak pidana khusus ke Kejaksaan.

- d. Tindakan penyempurnaan aparatur Pemerintahan di bidang kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan

Tindak lanjut dimaksud dalam pasal 16 ayat (2) huruf d yang berhubungan dengan penyempurnaan ketatalaksanaan yang harus ditetapkan/diatur dengan Keputusan Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen/Pimpinan Instansi lainnya, dilakukan setelah berkonsultasi dengan atau mendapat persetujuan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. Tindak lanjut jenis ini sangat terkait dengan perbaikan kinerja instansi, rekomendasi hasil pengawasan juga menyangkut masalah teknis. Tindak lanjut jenis ini juga kurang diperhatikan oleh petugas yang diberi wewenang untuk memonitor tindak lanjut hasil pengawasan.

## **2. Penghapusan Tagihan Kerugian Negara**

Karena beberapa hal, ada kalanya piutang piutang negara tidak dapat ditagih. Piutang piutang tersebut sudah tentu tidak dapat dibiarkan terus menerus tercatat dalam Administrasi Negara, karena dengan demikian administrasi akan menjadi tidak jelas dan tidak memberikan gambaran yang sesungguhnya tentang jumlah yang akan diterima. Untuk keperluan itu diadakan peraturan penghapusan tagihan yang dimuat dalam pasal Stbl.

1901 No. 325. Dalam pasal itu ditentukan bahwa pemerintah menetapkan baik sebagai peraturan umum atau dalam hal/keadaan tertentu, dari perhitungan bendaharawan dan utang piutang mana yang harus dibukukan lebih lanjut selama hutang belum kadaluarsa dan pihak berhutang masih ada.

Peraturan umum termaksud dimuat dalam Stbl. 1907 No. 327, 328 dan 329 yang pada pokoknya menetapkan lima hal dimana penghapusan dapat dilakukan, yakni :

- a. Jika tagihan telah kadaluarsa
- b. Jika yang berhutang telah meninggal dunia tanpa meninggalkan harta benda ahli waris, atas nama atau atas siapapun dapat dilakukan penagihan dan tidak ada pinjaman (borg) atau kawan berhutang
- c. Bila penagihan dengan perantara pengadilan tidak mungkin memberi hasil karena yang bersangkutan tidak mampu dan tidak terdapat kesempatan/kemungkinan untuk melakukan pemotongan pemotongan dari uang yang akan dibayar oleh Negara, serta usaha untuk menegih dengan jalan damai telah sia sia atau tidak mungkin untuk melaksanakannya.
- d. Bila terdapat tagihan uang pajak yang telah diterima oleh penagih pajak tetapi tidak dipertanggungjawabkan oleh mereka.

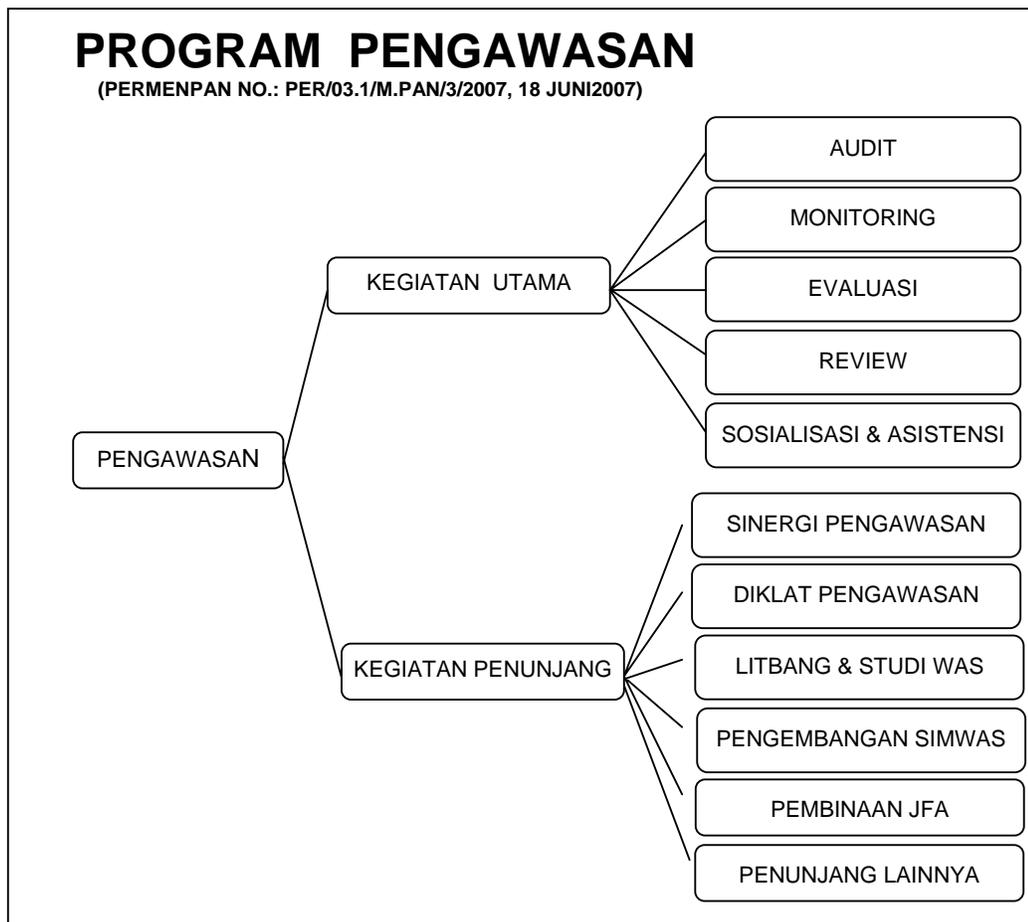
- e. Bila tagihan itu mengenai pacht yang harus dibayar untuk tanah negara yang disewakan dengan hak erfpacht dan tidak dapat ditagih lagi karena hapusnya erfacht itu.

Mengenai tagihan-tagihan termaksud dalam No. 3c di atas, dilakukan penghapusan dengan pembukuan lebih lanjut (afschrijving onder nadere boekhouding) karena ada kemungkinan fihak yang bersangkutan dikemudian hari menjadi mampu lagi, sehingga piutang dapat ditagih kembali. Tata cara penghapusan piutang negara yang berasal dari kerugian negara pada instansi pemerintah sesuai Keputusan Menteri Keuangan Nomor 302/KMK.01/2002 tanggal 13 Juni 2002 sebagai berikut: Penyerahan piutang instansi pemerintah atau Lembaga Negara menyerahkan Piutang Negara untuk tujuan penghapusan pembukuan kepada Direktur Jenderal Piutang dan Lelang Negara dengan disertai dokumen sesuai dengan jenis piutangnya.

Direktur Jenderal meneliti kelengkapan dokumen penyerahan. Dokumen memenuhi persyaratan, berkas kasus diteruskan ke Kantor Pelayanan Piutang dan Lelang Negara untuk diurus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan yang berlaku. Apabila tidak memenuhi persyaratan dibuat Berita Acara Penelitian Dokumen. Penelitian lapangan dapat dilaksanakan dalam hal Berita Acara Penelitian Dokumen

tidak cukup untuk membuktikan kondisi, kemampuan dan atau harta kekayaan penanggung hutang/ ahli waris. Penelitian lapangan dilaksanakan oleh Direktur Jenderal, Kanwil atau Kantor Pelayanan bersama Pengelola Piutang dengan memperhatikan efisiensi dan efektifitas

**Gambar 2.3**



Pengendalian Intern di lingkungannya masing masing. Untuk memperkuat dan menunjang efektifitas Sistem Pengendalian Intern

tersebut dilakukan Pengawasan Intern. Pengawasan Intern pada dasarnya merupakan pengawasan oleh unsur pimpinan atau oleh Atasan langsung dan oleh Aparatur Pengawasan Internal Pemerintah (APIP). Pengawasan oleh unsure pimpinan atau dikenal dengan pengendalian atasan langsung, sedangkan pengawasan APIP dilaksanakan oleh Inspektorat Jenderal, sebagai lembaga pengawasan fungsional di Departemen Pertanian.

#### **1. Pengendalian Atasan langsung/Pimpinan**

Pengendalian dilakukan terhadap penyelenggaraan program dan kegiatan dengan tujuan untuk:

- a. Mengetahui perkembangan kemajuan pelaksanaan program dan proyek;
- b. Mengetahui sedini mungkin hambatan yang terjadi atau mungkin akan terjadi dalam pelaksanaan program dan kegiatan serta memberikan jalan pemecahanya;
- c. Mencegah atau mengurangi terjadinya penyimpangan-penyimpangan;
- d. Mengevaluasi apakah pencapaian hasil sesuai dengan yang telah ditetapkan;
- e. Memperoleh masukan-masukan bagi penyempurnaan program dan kegiatan yang akan datang; dan

f. Mengevaluasi tujuan satker yang tercantum dalam DIPA.

Pengendalian tersebut dilaksanakan oleh :

**a. Pimpinan Unit Eselon 1**

Pelaksanaan pengendalian tersebut dilaksanakan secara melekat oleh setiap unit eselon I sesuai bidang tugasnya masing-masing.

Bentuk-bentuk pengendalian yang dilakukan adalah:

- 1) Pemberian pedoman tentang pertanggung-jawaban, pelaporan, dan evaluasi program dan satker di daerah.
- 2) Bimbingan terhadap penyusunan prosedur dan tata kerja program dan satker di daerah.
- 3) Pelatihan dalam rangka meningkatkan kemampuan sumberdaya manusia pelaksana program dan satker di daerah.
- 4) Arahan terhadap penyusunan rencana, program dan satker serta kegiatan di daerah.
- 5) Penyeliaan/Supervisi tentang efektifitas penerapan pedoman, bimbingan, arahan, dan pelatihan diberikan kepada pengeiola program dan satker di daerah. Penyeliaan dapat dilakukan dengan cara pemantauan terhadap pelaksanaan program, satker dan kegiatan melalui kunjungan lapangan dan meialui sistem pelaporan.

'Pelaksanaan pengendalian oleh pemimpin unit Eselon I didelegasikan kepada pemimpin unit Eselon II untuk melakukan pengendalian sekurang-kurangnya 1 (satu) kali setahun pada masing-masing program/satker yang menjadi tanggungjawabnya. Atasan langsung PPK (KPA) dapat membentuk Tim yang membantu dalam pengendalian pelaksanaan Satker.

**b. Kuasa Pengguna Anggaran sebagai Atasan Langsung PPK Dana Dekonsentrasi**

Gubernur menunjuk KPA untuk melakukan pengendalian terhadap pelaksanaan satker dekonsentrasi yang meliputi:

- 1) Pengendalian terhadap liengelolaan satker baik administrasi maupun teknis yang menjadi tanggungjawabnya;
- 2) Pengendalian dilakukan terhadap penyusunan rencana operasional dan pelaksanaan rencana operasional terutama mengenai pengujian terhadap kesesuaian pengadaan barang jasa sesuai jumlah, jenis, mutu, tempat, waktu, harga, dan ditaatinya standar mutu teknis kegiatan; dan
- 3) Melakukan pengendalian sekurang-kurangnya 1 (1) kali

dalam satu tahun pada setiap satker yang menjadi tanggungjawabnya.

**c. Kuasa Pengguna Anggaran sebagai Atasan Langsung PPK Tugas Pembantuan**

Bupati/Walikota menunjuk KPA untuk melakukan pengendalian terhadap pelaksanaan satker Tugas Pembantuan yang meliputi:

- 1) Pengendalian terhadap liengelolaan satker baik administrasi maupun teknis yang menjadi tanggungjawabnya;
- 2) Pengendalian dilakukan terhadap penyusunan rencana operasional dan pelaksanaan rencana operasional terutama mengenai pengujian terhadap kesesuaian pengadaan barang jasa sesuai jumlah, jenis, mutu, tempat, waktu, harga, dan ditaatinya standar mutu teknis kegiatan; dan
- 3) Melakukan pengendalian sekurang-kurangnya 1 (1) kali dalam satu tahun pada setiap satker yang menjadi tanggungjawabnya.

**E. Pengawasan Internal**

Pengawasan internal dilakukan oleh Inspektorat

Jenderal dilakukan melalui berbagai jenis audit dan non audit, dan agar pelaksanaan pengawasan efektif harus didukung dengan auditor profesional yang mematuhi kode etik dan standar audit Pemerintah.

## **1. Jenis Pengawasan Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian**

Inspektorat Jenderal sebagai unsur pembantu pimpinan Departemen Pertanian melakukan pengawasan intern melalui Audit dan Non Audit, sebagai berikut :

### **a. Audit**

Pengawasan melalui audit, dilaksanakan secara preventif dan represif. Secara preventif dimaksudkan untuk menjaga agar tidak terjadi penyimpangan dalam tahap awal suatu kegiatan. Audit bersifat represif, meliputi :

**1) Audit Perencanaan,** adalah audit dilaksanakan terhadap proses penyusunan rencana dengan menitikberatkan pada tahap penetapan pagu definitive. Substansi audit adalah kesesuaian antara rencana yang telah disusun dengan tugas pokok dan fungsi, kesesuaian jumlah penganggaran dengan unit cost yang berlaku, serta kesesuaian rencana dengan kondisi di lapangan.

- 2) Audit Bersifat Pengawasan,** adalah audit dengan pendekatan preventif yang diimplementasikan mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan dan pasca pelaksanaan. Pengawasan dilakukan secara berkelanjutan dimana setiap tahun akan dievaluasi dampak dari program/kegiatan serta setiap tahap pengawasan akan dilakukan evaluasi mengenai sejauh mana rekomendasi pengawasan yang telah dilaksanakan telah ditindaklanjuti. Pada hakekatnya merupakan upaya untuk mempercepat proses pencapaian tujuan dan sasaran dari suatu program atau kegiatan, sehingga terselenggara secara efektif, efisien, ekonomis, dan sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku.
- 3) Kegiatan yang bersifat intelejen,** adalah kegiatan identifikasi, penyurupan, penyamaran, penelusuran secara rahasia untuk mendapatkan data dan informasi dalam rangka tugas kedinasan. Kegiatan intelejensi dilaksanakan secara terkendali dengan satu komando penugasan.
- 4) Audit dengan tujuan tertentu** adalah audit yang dilaksanakan atas perintah pimpinan departemen (menteri Pertanian). Audit tujuan tertentu dilaksanakan

terhadap program dan kegiatan yg strategis, dan berdampak terhadap masyarakat luas.

**5) Reviu laporan Keuangan** adalah prosedur penelusuran angka-angka dalam laporan keuangan, permintaan keterangan, prosedur analitik yang menjadi dasar memadai bagi APIP untuk memberikan keyakinan terbatas bahwa tidak ada modifikasi material yang harus dilakukan atas laporan keuangan agar laporan keuangan sesuai SAP. Inspektorat Jenderal secara fungsional melaksanakan pengawasan intern melakukan reviu atas laporan keuangan , sebelum disampaikan Menteri Pertanian.

Sedangkan audit yang bersifat represif (post audit) adalah audit yang dilakukan ketika periode kegiatan sedang berlangsung atau sudah selesai. Audit bersifat represif meliputi:

- a) **Audit kinerja**, adalah audit yang menilai terhadap operasi suatu organisasi atau audit atas pengelolaan keuangan Negara dan pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah atau Satker apakah dapat berjalan dengan efisien, ekonomis, dan efektif.
- b) **Audit khusus** adalah audit yang dilakukan atas

lingkup audit yang bersifat khusus. Audit khusus dapat dilaksanakan untuk menilai kasus tidaklancarnya pelaksanaan pembangunan, atau digunakan untuk mengungkap kecurangan.

- c) **Audit Pendalaman Hasil Pemeriksaan** adalah audit yang dilaksanakan terhadap hasil audit yang belum tuntas atau belum selesai. Dalam pelaksanaan audit dimungkinkan adanya keterbatasan dana atau waktu, sehingga pelaksanaan audit dapat diberhentikan sementara untuk dilanjutkan dalam waktu lain. Namun demikian hasil audit tetap dibuat sanggahan dari obyek audit laporan.
- d) **Audit sanggahan LHP** adalah audit dilaksanakan apabila ada (*Auditan*) terhadap isi Laporan Hasil Pengawasan. Sanggah yang diterima oleh Inspektorat Jenderal dilakukan analisis secara mendalam, apabila terbukti sanggahan mengandung kebenaran maka wajib dilaksanakan audit kembali untuk menindaklanjuti sanggahan tersebut.
- e) **Audit barang/jasa**, adalah dilaksanakan untuk menertibkan prosedur pengadaan barang dan jasa, penatausahaan dan pemanfaatannya serta untuk menertibkan inventaris atau

asset milik Departemen.

#### **b. Non Audit**

Pengawasan Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian dapat dilaksanakan melalui Non Audit, meliputi konsultasi, sosialisasi, dan evaluasi, sebagai berikut :

- 1) Kegiatan konsultasi dimaksudkan untuk memberikan masukan-masukan dalam rangka membantu instansi lingkup Departemen Pertanian mencari solusi dalam melaksanakan tugas kedinasan.
- 2) Sosialisasi dimaksudkan untuk menyampaikan dan menjelaskan peraturan-peraturan yang terkait dengan pelaksanaan tugas kedinasan.
- 3) Monitoring dan Evaluasi dimaksudkan untuk menilai mutu kinerja Eselon I atau Satker di lingkungan Departemen Pertanian.

### **2. Kompetensi Keahlian Auditor**

Pelaksanaan audit dilakukan oleh pejabat yang mempunyai tugas melaksanakan pengawasan dan yang telah memenuhi syarat kompetensi keahlian sebagai auditor. Syarat kompetensi keahlian sebagai auditor tersebut dipenuhi melalui keikutsertaan dan kelulusan program sertifikasi.

### **3. Kode Etik dan Standar Audit**

Untuk menjaga perilaku pejabat pengawas dan untuk menjaga mutu hasil audit yang dilaksanakan Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian, seluruh auditor setiap melaksanakan tugas wajib mematuhi kode etik dan standar audit pemerintah yang telah disusun.

#### **4. Laporan Hasil Audit**

Setelah melaksanakan tugas pengawasan, tim yang ditugaskan membuat laporan hasil pengawasan dan menyampaikannya kepada pimpinan instansi yang diawasi.

### **BAB III**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Pelaksanaan Pengawasan Fungsional.**

Terwujudnya Good Governance, merupakan syarat bagi Pemerintah untuk mewujudkan aspirasi rakyat dalam rangka mencapai tujuan dan cita-cita bangsa bernegara. Good Governance terkandung persyaratan yaitu pelaksanaan pemerintahan yang bersih, efisien, efektif, serta bebas KKN. Hal tersebut juga telah ditetapkan dalam TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998 dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999. Pada pasal 3 UU No.28 Tahun 1999 yang menyatakan asas umum penyelenggaraan negara antara lain azas akuntabilitas dan profesionalisme.

Dalam rangka tersebut, pemerintah juga telah menerbitkan Instruksi Presiden Republik Indonesia (Inpres) Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang efisien. Inpres tersebut mewajibkan setiap instansi pemerintah negara untuk mempertanggungjawabkan tugas pokok dan fungsi dengan penggunaan sumber daya yang efisien.

Sejalan dengan kebijakan yang dituangkan dalam Instruksi Presiden No.15 Tahun 1983 bahwa tujuan pengawasan adalah untuk mendukung kelancaran dan ketetapan pelaksanaan kegiatan pemerintah dan pembangunan. Untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktek KKN (Good Governance dan Clean Governance) harus diantisipasi secara

optimal oleh aparat pengawas, terutama untuk memenuhi tuntutan yang menghendaki mutu pelayanan prima kepada masyarakat.

Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian dalam melaksanakan pengawasan, diharapkan :

1. Dapat memperoleh hasil penilaian atau simpulan yang menyeluruh mengenai efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan umum dan pembangunan.
2. Dapat memberikan sumbangan positif dalam mewujudkan good governance dan clean governance
3. Dapat mendorong kelancaran pelaksanaan tindak lanjut yang telah disarankan/direkomendasikan melalui pemeriksaan tindak lanjut dan pemutakhiran data.

Sistem pengawasan merupakan unsur manajemen pemerintah yang penting dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Inspektorat Jenderal sebagai Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dan pelaksanaan fungsi pengawasan intern pemerintah harus mampu merespon secara signifikan berbagai macam permasalahan dan perubahan yang terjadi, baik politik, ekonomi maupun sosial melalui suatu program dan kegiatan yang ditetapkan dalam suatu kebijakan pengawasan yang menyeluruh. Perubahan yang terjadi diakibatkan dinamika tuntutan masyarakat tercermin dalam berbagai peraturan perundang-

undangan yang mendukung penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik, seperti Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Di bidang keuangan negara, telah ditetapkan paket Undang-Undang Keuangan Negara yang terdiri atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 yang mendorong penerapan sistem administrasi Keuangan negara yang berbasis kinerja serta lebih transparan dan akuntabel. Tuntutan masyarakat kepada pemerintah untuk segera mewujudkan pemerintahan yang baik merupakan tuntutan untuk terselenggaranya pemerintah yang bersih, efektif, efisien dan taat kepada peraturan perundang-undangan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan anggaran dan kegiatan melalui suatu sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Dalam hal ini pengawasan intern pemerintah memegang peranan penting untuk memberikan keyakinan bahwa penyelenggaraan pemerintahan

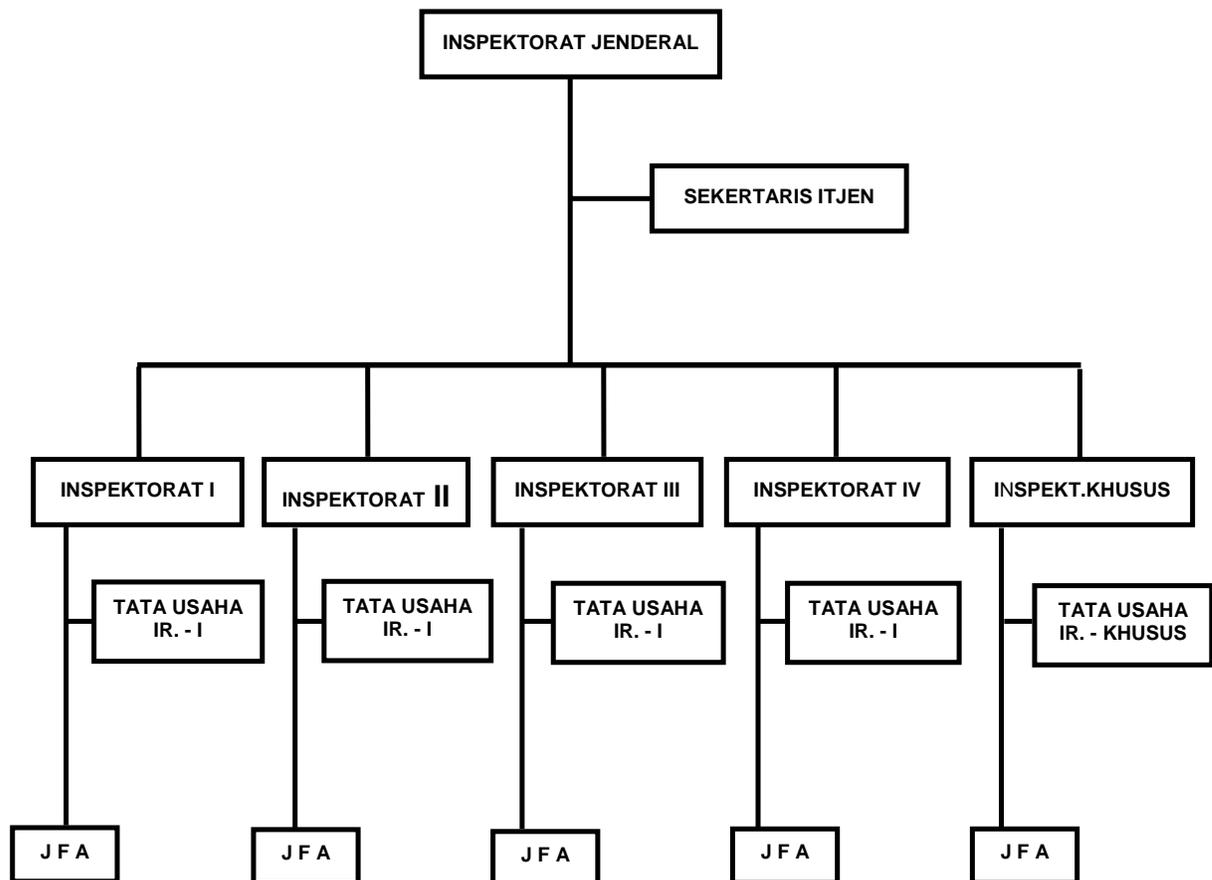
dan pertanggungjawaban melalui sistem akuntabilitas tersebut telah dapat dilaksanakan seperti yang telah diharapkan.

Departemen Pertanian berkepentingan dengan terwujudnya sistem pengawasan yang memadai untuk menjamin tercapainya tujuan dan pelaksanaan kegiatan secara efektif, efisien dan ekonomis. Kegiatan pengawasan juga merupakan bagian ataupun salah satu tugas yang harus dilakukan dalam suatu institusi yang merupakan salah satu kerangka kerja untuk memastikan bahwa setiap permasalahan dan penyimpangan yang terjadi sehubungan dengan pengelolaan keuangan negara dan pencapaian kinerja sudah ditindaklanjuti secara efektif dan memadai. Untuk mewujudkan sistem pengawasan yang optimal maka harus ditetapkan pendekatan terstruktur dan terintegrasi mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pelaporan dan tindak lanjut hasil pengawasan oleh semua pihak dan unit kerja yang berkepentingan, seperti Inspektorat Jenderal, unit kerja yang menjadi objek pengawasan dan pengguna informasi hasil pengawasan.

Adapun struktur organisasi Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian terlihat pada bagan dibawah ini

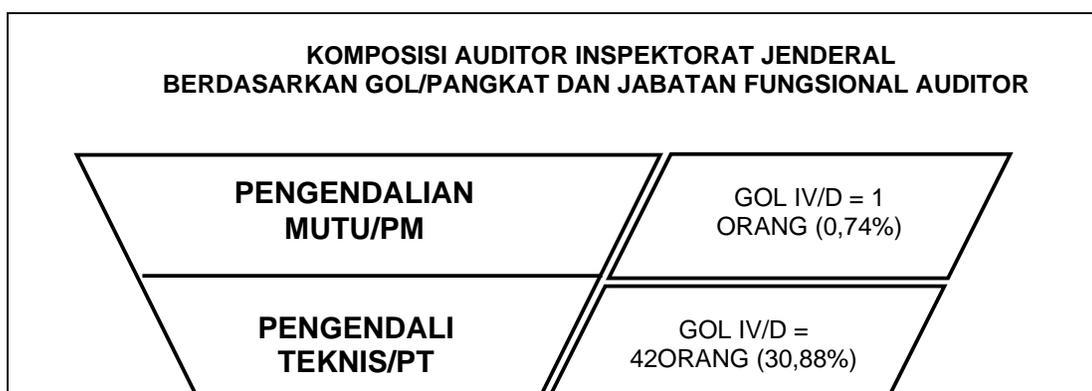
### **Gambar 3.4**

**BAGAN STRUKTUR ORGANISASI INSPEKTORAT JENDERAL  
DEPARTEMEN PERTANIAN YANG DIUSULKAN MENURUT PERPRES  
RI NO.62 TAHUN 2005**



Untuk kegiatan pelaksanaan audit di Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian yang telah memiliki sertifikat sebagai auditor sebanyak 134 orang dan 2 orang masih calon auditor. Dilihat dari golongan pangkat (IVD)/ Pengendali Mutu 1 orang (0,74%), Pengendali Teknis/PT golongan IV sebanyak 42 orang (30,88%), Ketua Tim/ KT golongan IV sebanyak 31 orang (22,79%), golongan III sebanyak 7 orang (5,15%) dan anggota tim/ calon auditor golongan IV sebanyak 4 orang (2,94%), golongan III sebanyak 52 orang (38,23%). Adapun komposisi menurut golongan sebagai berikut, golongan IV sebanyak 78 orang atau 57,35%, golongan III sebanyak 58 orang atau 42,65%. Dilihat dari komposisi tersebut Auditor di Departemen Pertanian masih kekurangan Auditor, untuk lebih jelasnya bisa dilihat pada gambar dibawah ini.

**Gambar 3.5**



### PROSENTASE DARI JUMLAH AUDITOR SEBANYAK 136 ORANG

Sumber data : Bagian Kepegawaian Itjen Deptan, 2008.

Untuk pelaksanaan operasional pemeriksaan maka diperlukan sarana penunjang demi kelancaran dan suksesnya tugas antara lain laptop, GPS, kamera dan handycam. Inspektorat Jenderal Departemen telah melakapi sarana tersebut, namun demikian sampai saat ini baru sebagian yang bisa dipenuhi walaupun belum optimal. Sarana yang ada laptop sebanyak 56 unit. Untuk jelasnya bisa dilihat pada tabel dibawah ini.

**Tabel 3.1**

#### **SARANA PENUNJANG PELAKSANAAN PEMERIKSAAN**

NO	INSPEKTORAT	LAPTOP (UNIT)	GPS (UNIT)	KAMERA (UNIT)	HANDYCAM (UNIT)
1	I	10	0	0	0
2	II	12	0	0	0
3	III	11	0	0	0
4	IV	11	0	0	0
5	KHUSUS	12	0	0	0

Idealnya dalam melakukan audit setiap tim, masing-masing dibekali dengan 3 laptop, 1 kamera, handycam dan GPS, sehingga pelaksanaan audit lebih independen dan optional. Kondisi saat ini setiap tim baru disediakan laptop sebanyak 1 unit, kekurangannya pinjam dari Satker

Departemen Pertanian mempunyai satuan kerja sebanyak 15.471 satker, dan telah dilakukan pemeriksaan kinerja oleh Itjen Deptan sebanyak 3.388 satuan kerja atau 21,90% dalam kurun waktu 7 tahun mulai tahun 2002 sampai dengan tahun 2008. Adapun rinciannya sebagai berikut:

**Tabel 3.2**

**CAKUPAN PEMERIKSAAN KINERJA ITJEN  
DEPTAN TAHUN 2002-2008**

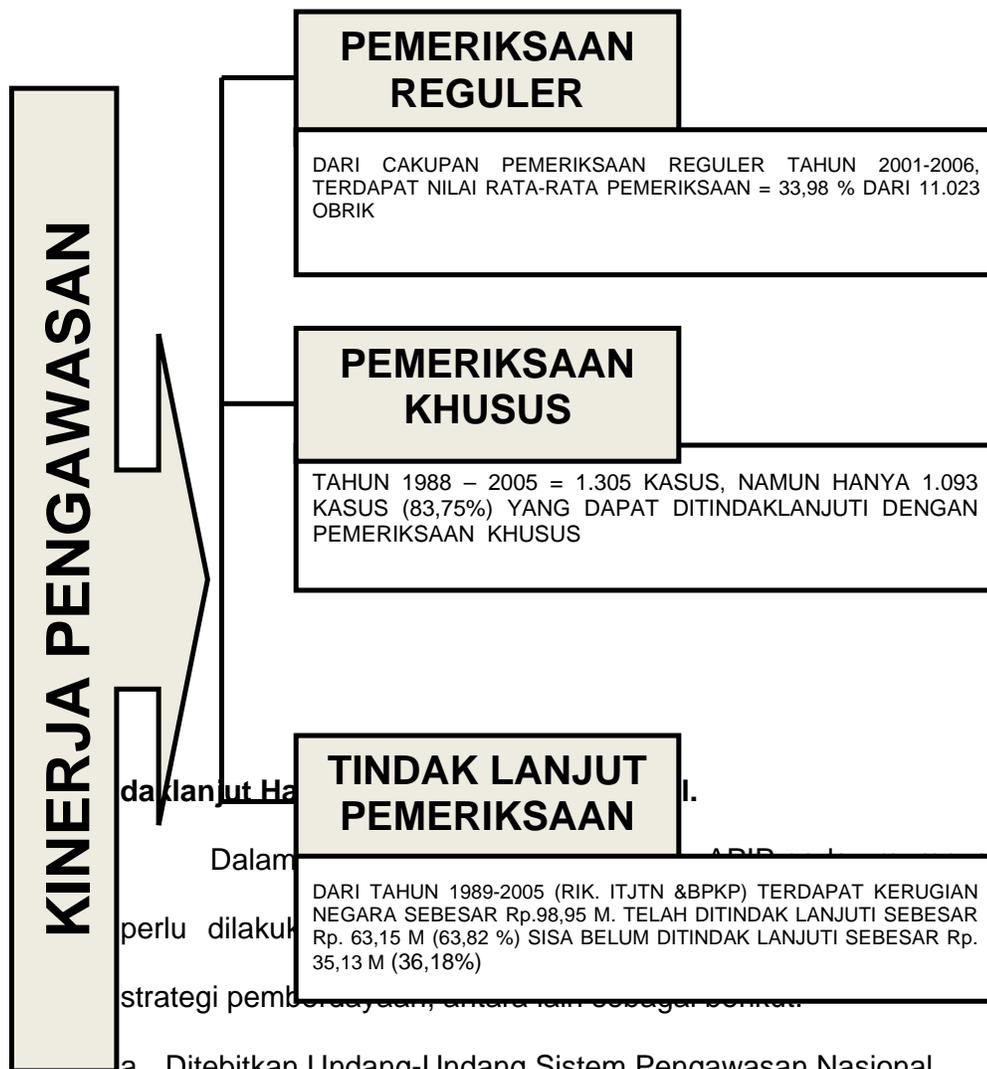
Tahun	Jumlah Satker Deptan	Jumlah Satker yang Diperiksa	% Cakupan Pemeriksaan
2002	1.683	569	33,81
2003	2.589	543	20,97
2004	2.186	598	27,36
2005	515	498	96,70
2006	2.89	496	17,16
2007	2.28	396	17,37
2008	3.328	288*	8,65

\*) sampai bulan juli 2008

33,98%. Dalam tahun 1988 sampai dengan tahun 2005 terdapat

1.305 kasus, namun hanya 1.093 kasus yang dapat ditindaklanjuti dengan pemeriksaan khusus. Sedangkan dari tahun 1989 sampai tahun 2005 terdapat kerugian Negara sebesar Rp 98,95 M. dan telah ditindaklanjuti sebesar Rp 63,15 M atau 63,82%, sisa yang belum ditindaklanjuti sebesar Rp 35,13 M atau 36,18%.

**Gambar 3.6**



Undang-Undang Sistem Pengawasan Nasional merupakan suatu kebutuhan yang mendesak untuk segera diterbitkan, agar pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara baik yang dilaksanakan oleh APIP maupun Eksternal Auditor dapat berjalan secara efisien dan efektif. Oleh karena itu, seluruh komponen pengawasan internal maupun eksternal harus secara aktif ikut mendorong diterbitkannya Undang-Undang dimaksud.

b. Penyusunan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP)

Sampai dengan saat ini Peraturan Pemerintah tentang SPIP sedang dalam proses penyusunan, meskipun demikian, guna mendorong peningkatan kinerja pengawasan intern, seyogianya seluruh jaringan APIP memberikan perhatian khusus untuk membantu pimpinan dalam membangun dan mendorong dibangunnya Sistem Pengendalian Intern pada masing-masing unit kerja pemerintah baik di pusat maupun di daerah.

c. Sinergi Pengawasan

Pengawasan yang dilakukan secara sendiri-sendiri oleh masing-masing APIP disamping memerlukan biaya yang

sangat besar hasilnya pun sangat terbatas/parsial. Oleh karena itu untuk dapat menghasilkan informasi hasil pengawasan yang lebih komprehensif dan bersifat strategis untuk memenuhi kebutuhan Presiden, Menteri/Ketua LPND dan Gubernur/Bupati/Walikota, sinergi pengawasan antar APIP merupakan suatu keharusan

Dalam beberapa kegiatan, telah dilakukan kerjasama audit antara BPKP dengan Irjen Departemen/ Inspektorat Utama LPND, dan dengan Bawasda Provinsi/Kabupaten/Kota, dengan sasaran audit suatu program/kegiatan yang dianggap strategis dan prioritas, namun kerjasama tersebut masih bersifat ad hoc dan belum dilakukan secara sistematis dan terencana.

Oleh karena itu, perlu adanya perumusan mekanisme kerjasama pengawasan yang lebih terstruktur dan terencana dengan melibatkan seluruh APIP, sehingga ditetapkan prioritas-prioritas kegiatan pengawasan yang akan dilakukan dengan pembagian tugas yang jelas sesuai dengan tugas pokok masing-masing.

Misalnya, di tingkat pusat Inspektorat Jenderal Departemen/LPND lebih memfokuskan kegiatan pengawasannya pada aspek-aspek strategis yang terkait

dengan tupoksi Departemen/LPND, dan, Bawasda Provinsi/Kabupaten/Kota lebih memfokuskan kegiatan pengawasannya pada aspek-aspek strategis yang terkait dengan tupoksi Gubernur/Walikota/Bupati, sedangkan BPKP lebih memfokuskan kegiatan pengawasannya pada aspek strategis atas tugas dan fungsi Presiden yang mempunyai dampak nasional.

Selanjutnya, perlu dirumuskan mekanisme dikomunikasikan antar APIP baik di tingkat pusat maupun daerah, guna memonitor dan mengevaluasi seluruh kegiatan pengawasan yang sedang dan telah dilakukan, sebagai bahan perbaikan dalam rangka peningkatan kinerja APIP secara keseluruhan.

d. Peningkatan Kompetensi dan Profesionalisme SDM

Kompetensi dan profesionalisme merupakan faktor penting yang harus dipenuhi dalam rangka peningkatan kualitas hasil pengawasan. Oleh karena itu, perlu adanya perbaikan sistem rekrutmen dan pengembangan SDM secara terus menerus secara berkesinambungan, guna merespon perubahan kebijakan dalam pengelolaan keuangan negara dan penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya, serta perkembangan teknologi yang terus berkembang.

Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan yang dapat dimanfaatkan oleh seluruh APIP maupun instansi pemerintah pusat dan daerah pada umumnya, sebagai salah satu sarana peningkatan kompetensi SDM khususnya di bidang pengawasan dan pengelolaan keuangan negara.

- e. Peningkatan Pemanfaatan Hasil Pengawasan sebagai Feed Back oleh Pimpinan dalam Perumusan Kebijakan

Hasil pengawasan intern yang dilaksanakan oleh APIP belum secara nyata dilakukan feed back oleh pimpinan dalam menyusun suatu kebijakan. Hal ini secara jelas terlihat dalam penyusunan APBN maupun APBD yang belum secara khusus mempertimbangkan masukan dari APIP berdasarkan hasil pengawasan pelaksanaan APBN maupun APBD tahun sebelumnya.

Oleh karena itu perlu dirumuskan suatu mekanisme yang dapat meningkatkan pemanfaatan informasi hasil pengawasan oleh pimpinan dalam proses penyusunan suatu kebijakan.

Tanggung jawab pemeriksa dan organisasi pemeriksa

- a. Dalam melaksanakan tanggung jawab profesionalnya, pemeriksa harus memahami prinsip-prinsip pelayanan kepentingan publik dan menjunjung tinggi integritas,

obyektivitas, dan independensi. Pemeriksa harus memiliki sikap untuk melayani kepentingan publik, menghargai dan memelihara kepentingan publik serta mempertahankan profesionalisme. Tanggung jawab ini sangat penting dalam pelaksanaan pemeriksaan di lingkungan pemerintahan. Untuk itulah Standar Pemeriksaan memuat konsep akuntabilitas yang merupakan landasan dalam pelayanan kepentingan publik.

- b. Pemeriksa harus mengambil keputusan yang konsisten dengan kepentingan publik dalam melakukan pemeriksaan atas suatu program atau kegiatan. Dalam melaksanakan tanggung jawab profesionalnya, pemeriksa mungkin menghadapi tekanan dan atau konflik dari manajemen entitas yang diperiksa, berbagai tingkat jabatan pemerintah, dan pihak lain yang bergantung kepada obyektivitas dan independensi pemeriksa. Dalam menghadapi tekanan dan atau konflik tersebut, pemeriksa harus menjaga integritas dan menjunjung tanggung jawab kepada publik.
- c. Untuk mempertahankan dan memperluas kepercayaan publik, pemeriksa harus melaksanakan seluruh tanggung jawab profesionalnya dengan derajat integritas yang tinggi. Pemeriksa harus profesional, objektif, berdasarkan fakta, dan

tidak berpihak. Pemeriksa harus bersikap jujur dan terbuka kepada entitas yang diperiksa dan para pengguna laporan hasil pemeriksaan dalam melaksanakan pekerjaannya dengan tetap memperhatikan batasan kerahasiaan yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan. Pemeriksa harus berhati-hati dalam menggunakan informasi yang diperoleh selama melaksanakan tugasnya. Pemeriksa tidak boleh menggunakan informasi tersebut untuk kepentingan pribadi atau hal-hal lainnya yang dapat mengganggu legitimasi dan nilai-nilai etika entitas yang diperiksa.

- d. Pelayanan dan kepercayaan publik harus lebih diutamakan di atas kepentingan pribadi. Integritas dapat mencegah kebohongan dan pelanggaran prinsip tetapi tidak dapat menghilangkan kecerobohan dan perbedaan pendapat. Integritas mensyaratkan pemeriksaan untuk memperhatikan jenis dan nilai-nilai yang terkandung dalam standar teknis dan etika. Integritas juga mensyaratkan agar pemeriksa memperhatikan prinsip-prinsip objektivitas dan independensi.
- e. Pemeriksa harus objektif dan bebas dari benturan kepentingan (*conflict of interest*) dalam menjalankan tanggung jawab profesionalnya. Pemeriksa juga bertanggung jawab untuk mempertahankan independensi dalam sikap mental

*(independent in fact)* dan independensi dalam penampilan *(independent in appearance)* pada saat melaksanakan pemeriksaan. Bersikap objektif merupakan cara berfikir yang tidak memihak jujur secara intelektual, dan bebas dari benturan kepentingan. Bersikap independen berarti menghindari hubungan yang dapat mengganggu sikap mental dan penampilan objektif pemeriksa dalam melaksanakan audit dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Untuk mempertahankan obyektivitas dan independensi maka diperlukan penilaian secara terus menerus terhadap hubungan auditor dengan entitas yang diperiksa.

- f. Pemeriksa bertanggung jawab untuk menggunakan pertimbangan profesional dalam menetapkan lingkup dan metodologi, menentukan pengujian dan prosedur yang akan dilaksanakan, melaksanakan pekerjaan, dan melaporkan hasilnya. Pemeriksa harus mempertahankan integritas dan obyektivitas pada saat melaksanakan pekerjaannya untuk mengambil keputusan yang konsisten dengan kepentingan publik mengenai program atau kegiatan yang diperiksa/direviu. Dalam melaporkan hasil pekerjaannya, pemeriksa bertanggung jawab untuk mengungkapkan semua hal yang material atau signifikan yang diketahuinya, yang apabila tidak

diungkapkan dapat mengakibatkan kesalahpahaman para pengguna laporan, kesalahan dalam penyajian hasilnya, atau menutupi praktik-praktik yang tidak patut atau tidak sesuai dengan ketentuan, peraturan dan perundangan.

- g. Pemeriksa bertanggung jawab untuk membantu manajemen dan para pengguna laporan lainnya untuk memahami tanggung jawab pemeriksa berdasarkan Standar Pemeriksaan dan cakupan pemeriksaan yang ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka membantu pihak manajemen dan para pengguna laporan lainnya memahami tujuan, jangka waktu dan data yang diperlukan dalam penugasan, pemeriksa harus mengkomunikasikan informasi yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan penugasan tersebut kepada pihak-pihak yang terkait selama tahap perencanaan pemeriksaan

Selama ini pelaksanaan tindak lanjut oleh auditan kurang dilaksanakan secara optimal, baik tindak lanjut yang terkait dengan temuan yang menyangkut kerugian negara, pengenaan sanksi PP. 30 Tahun 1980 maupun yang terkait dengan temuan teknis substansif. Pnyeba antara lain belum sepenuhnya dipahami prosedur pelaksanaan tindak lanjut oleh pihak auditan serta prosedur penanganan oleh pihak pelaksanakan baik dari

Eselon I terkait, Setjen, maupun Itjen. Penjelasan singkat mengenai prosedur tindak lanjut hasil pengawasan diuraikan dalam tulisan ini dengan harapan dapat dipakai sebagai pedoman dalam pelaksanaan tindak lanjut oleh auditor maupun sebagai pedoman penanganan oleh pihak pelaksana.

Selama ini penanganan tindak lanjut hasil pengawasan umumnya difokuskan kepada temuan keuangan, sehingga temuan yang terkait dengan kegiatan teknis dan administrasi kurang mendapat penekanan. Jenis temuan teknis dan administratif tidak dapat diabaikan begitu saja, karena kedua jenis temuan tersebut dapat menjadi penyebab terjadinya kerugian negara. Mengacu pada Instruksi Presiden Nomor. 15 Tahun 1983 tentang pedoman pengawasan, bahwa temuan pengawasan fungsional dapat berupa temuan administratif.

Temuan administratif adalah temuan yang terkait dengan ketentuan peraturan perundangan-perundangan di bidang kepegawaian, termasuk penerapan hukuman disiplin sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil; sering terjadi kerancuan pengertian, yaitu kerap kali temuan administratif disini diartikan dengan penatausahaan, atau pencatatan. Temuan ini sangat rendah sekali pelaksanaannya

tindaklanjutnya di Departemen Pertanian. Data hasil pemeriksaan investigasi/khusus dua tahun terakhir selama tahun 2005 dan 2006 sampai bulan Oktober terjadi temuan administratif berupa penjatuhan sanksi berdasarkan PP. 30 Tahun 1980 sebanyak 109 kasus, tetapi baru ditindaklanjuti sebanyak 24 kasus 22,18%. Khusus untuk lingkup Ditjen Hortikultura (Kab Poso) terdapat 4 orang yang dikenakan sanksi PP. 30 Tahun 1980 tetapi belum ditindak lanjuti.

Ada beberapa persyaratan dalam menjatuhkan sanksi berdasarkan PP. 30 Tahun 1980, antara lain harus dilengkapi dengan Berita Acara Hasil Pemeriksaan (BAP). Apabila rekomendasi hasil pemeriksaan berupa sanksi administratif PP 30 Tahun 1980 telah dilengkapi dengan BAP maka pimpinan instansi segera mengusulkan untuk menjatuhkan sanksi yang akan dijatuhkan. Apabila rekomendasi hasil pemeriksaan belum dilengkapi maka, membentuk tim untuk melakukan pemeriksaan terhadap pegawai yang bersangkutan, dan hasil pemeriksaan dituangkan dalam BAP.

**Tindakan Tuntutan/gugatan Perdata, antara lain :**

- a. Tuntutan ganti rugi/penyetoran kembali;

Tuntutan Ganti Rugi (TGR) berdasarkan ICW pasal 74 ialah suatu proses yang dilakukan terhadap pegawai negeri

bukan bendaharawan dengan tujuan untuk menuntut penggantian atas suatu kerugian yang diderita oleh negara sebagai akibat langsung ataupun tidak langsung dari pemuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pegawai tersebut atau kelalaian dalam pelaksanaan tugas dan kewajibannya. Sesuai dengan proses tuntutan dalam peradilan umum berdasarkan hukum perdata, maka dimungkinkan mendapat penggantian secara damai dengan alasan Menteri/Ketua Lembaga Negara yang bersangkutan sebagai penuntut dan sebagai pihak yang berkewajiban menjaga kepentingan keuangan negara, harus berusaha sedapat mungkin untuk memperoleh penggantian atas kerugian yang diderita negara itu dengan sepenuhnya dalam waktu sesingkat-singkatnya dan memperoleh jaminan sekuat-kuatnya. Untuk tertibnya penagihan dan memperoleh pembuktian yang cukup kuat, maka penyelesaian secara damai harus dilakukan dengan suatu Surat Keterangan Tanggungjawab Mutlak (SKTM) dari yang bersangkutan. Dengan adanya SKTM, berarti pada saat itu pulalah terjadi piutang negara yang dilengkapi dengan jaminan. Apabila piutang negara sudah mencapai 2 tahun belum tertagih dapat dikenakan ganti rugi oleh Menteri Pertanian. Sesuai dengan

proses tuntutan dalam peradilan, proses tuntutan ganti rugi melalui tahap-tahap berikut:

- Pemberitahuan kepada pegawai negeri bersangkutan
- Surat Keputusan Pembebanan Tingkat Pertama
- Surat Keputusan Pembebanan Tingkat Banding, dan Pelaksana Surat Keputusan Pembebanan Ganti Rugi.

b. Tuntutan perbendaharaan;

Tuntutan perbendaharaan merupakan suatu tata cara perhitungan terhadap bendaharawan, jika dalam pengurusannya terdapat kekurangan perbendaharaan. Penggantian kekurangan secara damai dimungkinkan sebelum dilaksanakannya tuntutan peradilan. Apabila jumlah kekurangan secara damai dimungkinkan sebelum dilaksanakannya tuntutan peradilan. Apabila jumlah kekurangan perbendaharaan telah ditetapkan dan bendaharawan yang bersangkutan tidak dapat membuktikan bahwa ia bebas dari kesalahan, hendaknya diusahakan supaya bendaharawan mengganti kekurangan tersebut secara damai, yakni tanpa suatu proses tuntutan perbendaharaan. Penyelesaian demikian tidak saja menguntungkan negara tetapi sering kali juga meringankan hukuman yang akan dijatuhkan oleh hakim

pidana atau hukuman jabatan yang ditetapkan oleh atasannya.

Adapun prosedur Tuntutan Perbendaharaan Biasa adalah sebagai berikut:

- 1) Pembebanan penggantian sementara dan tindakan-tindakan lainnya untuk menjamin kepentingan negara.
- 2) Tuntutan tingkat Pertama
- 3) Surat Keputusan Pembebanan Tingkat Banding Temuan yang menyangkut tindak pidana perkara diserahkan kepada kepolisian
- 4) Pelaksanaan dan Kekuatan Keputusan Badan Pemeriksa Keuangan.

### **Temuan yang terkait dengan Tindak Pidana**

Negara Republik Indonesia dalam hal terdapat indikasi tindak pidana umum atau kepada Kepala Kejaksaan Republik Indonesia dalam hal terdapat indikasi tindak pidana khusus, seperti korupsi dan lain-lainnya; tahap yang dilalui sebelum diserahkan perkaranya kepada pihak hukum, harus dilakukan pemaparan terlebih dahulu secara internal untuk menetapkan bukti-bukti pendukung apakah sudah memenuhi persyaratan atau belum, atau perlu tidaknya perkara tersebut dilanjutkan ke pihak hukum. Diantara jenis tindak lanjut yang dinilai paling lemah

penanganannya adalah tindak pengaduan tindak pidana umum ke kepolisian dan tindak pidana khusus ke kejaksaan.

**Temuan yang terkait dengan Penyempurnaan Aparatur Pemerintah di Bidang Kelembagaan, Kepegawaian, dan ketatalaksanaan.**

Tindak lanjut dimaksud dalam pasal 16 ayat (2) huruf d yang berhubungan dengan penyempurnaan ketatalaksanaan yang harus ditetapkan dengan Keputusan Menteri/Pemimpin Lembaga Pemerintahan Non Departemen/Pimpinan Instansi lainnya, dilakukan setelah berkonsultasi dengan atau mendapat persetujuan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. Tindak lanjut Jenis ini sangat terkait dengan perbaikan kinerja instansi, rekomendasi hasil pengawasan juga menyangkut masalah teknis. Tindak lanjut jenis ini juga kurang diperhatikan oleh petugas yang diberi wewenang untuk memonitor tindak lanjut hasil pengawasan.

**Prosedur Pengenaan Sanksi terhadap Pajabat yang Tidak Melaksanakan TLHP**

Dalam Surat Edaran Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara (MENPAN) RI, ditegaskan bahwa dalam rangka meningkatkan efektifitas pengawasan fungsional, maka setiap temuan hasil pengawasan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah

(APIP) wajib ditindak lanjuti secara konsisten oleh pemimpin unit kerja/atasan langsung sebagai penanggungjawab kegiatan. Tindak lanjut hasil pengawasan Aparat Pengawas Intern Pemerintah tersebut sangat diperlukan dalam rangka memperbaiki manajemen pemerintahan antara lain aspek ketatalaksanaan dan SDM aparatur, aspek kelembagaan serta dasar penilaian kinerja pimpinan unit kerja, agar suatu temuan yang sama tidak terulang kembali. Dalam surat edaran tersebut juga ditegaskan bahwa akan diberikan sanksi kepada pimpinan unit kerja yang lalai dalam pelaksanaan tindak lanjut hasil pengawasan, sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku, dan dapat dijadikan salah satu dasar penilaian kepemimpinan (DP3) serta bahan pertimbangan dalam promosi jabatan.

Dalam pelaksanaan penanganan tindak lanjut hasil pengawasan tersebut tidak selalu lancar, yang berakibat masih adanya saran hasil pemeriksaan Inspektorat Jenderal Deptan yang belum dapat ditindaklanjuti. Salah satu penyebab utama lambatnya tindak lanjut hasil pemeriksaan adalah belum adanya sanksi terhadap pihak yang bertanggung jawab langsung maupun tidak langsung terhadap tindak lanjut pada lingkup instansinya, karena yang bertanggungjawab langsung melaksanakan tindak lanjut adalah pimpro atau pegawai instansinya. Ketentuan yang

menerapkan sanksi terhadap pihak-pihak terkait yang tidak melaksanakan tindak lanjut hasil pemeriksaan yang menjadi tanggung jawabnya, adalah sebagai berikut:

- UU No. 1 Tahun 2004
- Keppres RI No. 80 Tahun 2003
- SE. Menpan No. 02/M.PAN/01/2005

### **Sisdur Penghapusan Piutang Negara**

Karena beberapa hal, adakalanya piutang-piutang negara tidak dapat ditagih. Piutang-piutang tersebut sudah tentu tidak dapat dibiarkan terus menerus tercatat dalam administrasi negara, karena dengan demikian administrasi akan menjadi tidak jelas dan tidak memberikan gambaran yang sesungguhnya tentang jumlah yang akan diterima. Untuk keperluan itu diadakan peraturan penghapusan tagihan yang dimuat dalam pasal 8 Stdl. 1901 Nomor 325. Dalam pasal itu ditentukan bahwa pemerintah menetapkan baik sebagai peraturan umum atau dalam hal/keadaan tertentu, dari perhitungan bendaharawan dan piutang-piutang mana yang dibukukan lebih lanjut selama hutang belum kadaluarsa dan pihak berhutang masih ada. Peraturan umum termaksud dimuat dalam Stbl. 1907 Nomor 327, 328 dan 329 yang pada pokoknya menempatkan pada lima hal dimana penghapusan dapat dilakukan, yakni:

- a. Jika tagihan telah kadaluarsa
- b. Jika yang berhutang telah meninggal dunia tanpa meninggalkan harta benda atau ahli waris, atas nama atau atas siapapun dapat dilakukan penagihan dan tidak ada pinjaman (borg) atau kawan berhutang
- c. Bila penagihan dengan perantara pengadilan tidak mungkin memberi hasil karena yang bersangkutan tidak mampu dan tidak terdapat kesempatan untuk melakukan pemotongan-pemotongan dari uang yang akan dibayar oleh negara, serta usaha untuk menagih dengan jalan damai telah sia-sia atau tidak mungkin untuk melaksanakannya.
- d. Bila terdapat tagihan uang pajak yang telah diterima oleh penagih pajak tetapi tidak dipertanggungjawabkan oleh mereka
- e. Bila tagihan itu mengenai *pacht* yang harus dibayar untuk tanah negara yang disewakan dengan hak *erfpacht* dan tidak dapat ditagih lagi karena hapusnya *erfpacht*.

Mengenai tagihan termaksud dalam nomor tiga di atas dilakukan penghapusan dengan pembukuan lebih lanjut (*afschrijving onder nadere boekhouding*) karena ada kemungkinan pihak yang bersangkutan dikemudian hari menjadi mampu lagi, sehingga piutang dapat ditagih kembali.

Tata Cara Penghapusan Piutang Negara yang Berasal dari Kerugian Negara Pada Instansi Pemerintah sesuai Kep.Menteri Keuangan RI Nomor 302/KMK:01.2002 tanggal 13 Juni 2002 sebagai berikut:

- Penyerahan piutang instansi pemerintah atau lembaga negara menyerahkan piutang negara untuk tujuan penghapusbukuan kepada Direktur Jenderal Piutang dan Lelang Negara dengan disertai dokumen sesuai dengan jenis piutangnya.
- Direktur Jenderal meneliti kelengkapan dokumen penyerahan
- Dokumen memenuhi persyaratan, berkas kasus diteruskan ke kantor pelayanan piutang dan lelang negara untuk diurus sesuai dengan ketentuan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila tidak memenuhi persyaratan dibuat berita acara penelitian dokumen.
- Penelitian lapangan dapat dilaksanakan dalam hal berita acara penelitian dokumen tidak cukup untuk membuktikan kondisi, kemampuan dan atau harta kekayaan penanggung hutang/ahli waris.
- Penelitian lapangan dilaksanakan oleh Direktur Jenderal, Kanwil, atau Kantor Pelayanan Bersama Pengelola Piutang dengan memperhatikan efisiensi dan efektifitas.
- Penelitian lapangan ditugaskan oleh petugas lapangan.

### Langkah-Langkah yang Sulit Ditindaklanjuti

a. Pihak ketiga/rekanan sudah dapat ditemukan, bukti pendukung yang harus didapat:

- 1). Surat usul penghapusan dari instansi yang bersangkutan.
- 2). Surat teguran kepada perusahaan dari objek pemeriksaan
- 3). Surat keterangan bahwa direktur utama perusahaan sudah tidak berdomisili pada alamat pada saat kontrak ditandatangani dari Lurah/Kepala Desa dan tidak diketahui oleh camat.
- 4). Surat dari Kadin yang menyatakan bahwa perusahaan yang bersangkutan sudah tidak beroperasi lagi.

b. Pimpinan objek pemeriksaan tidak dapat diketahui lagi karena sudah pindah dari instansi terdahulu, bukti pendukung yang harus didapat:

- 1). Surat usul penghapusan dari instansi yang bersangkutan
- 2). Surat keterangan dari pimpinan instansi yang menyatakan bahwa yang bersangkutan sudah tidak bekerja pada instansi bersangkutan.
- 3). Surat keterangan dari lurah/kepala desa yang tidak diketahui oleh camat setempat bahwa yang bersangkutan sudah tidak berdomisili pada alamat yang tercantum dalam data kepegawaian.

- c. Pimpinan objek pemeriksaan/pihak ketiga tidak mampu, bukti pendukung yang harus didapat:
  - 1) Surat usul penghapusan dari instansi yang bersangkutan
  - 2) Penelitian kondisi sosial ekonomi oleh tim pemeriksaan tindak lanjut dan pemutakhiran data dan dinas/UPT pusat terkait dan dituangkan dalam berita upacara penelitian.
  - 3) Surat keterangan tidak mampu yang dibuat oleh yang bersangkutan diketahui lurah/kepala desa dan disahkan camat setempat.
- d. Temuan disanggah oleh obrik, bukti pendukung yang harus didapat :
  - 1) Penjelasan dari obrik dan data pendukung yang memperkuat penjelasan tersebut, harus disampaikan secara tertulis, ditandatangani oleh auditan/obrik/yang mewakili obrik.
  - 2) Jawaban obrik atas temuan pemeriksaan pada saat tim pemeriksa dilapangan secara tertulis, ditandatangani oleh auditan/obrik/yang mewakili obrik.
  - 3) Jawaban obrik atas temua pemeriksaan pada saat tim pemeriksa dilapangan.
- e. Yang berhutang kepada negara meninggal dan tidak mampu menyelesaikan hutang, data yang harus didapat :
  - 1) Surat usul penghapusan dari instansi
  - 2) Surat keterangan kematian dari instansi berwenang

- 3) Surat pernyataan/keterangan tidak mampu yang dibuat oleh isteri/suami/anak oleh camat setempat
- 4) Penelitian kondisi sosial ekonomi oleh tim pemeriksaan tindak lanjut dan pemutakhiran data dan dinas/UPT pusat Tarkait dan dituangkan dalam berita acara penelitian.

Dengan dipahami dan ditetapkannya prosedur tersebut di atas diharapkan penanganan tindak lanjut atas kerugian negara dapat dilakukan penanganan yang baik dalam rangka percepatan pemberantasan korupsi.

#### **C. Pengawasan Fungsional Menuju Optimalisasi Kerja.**

Semakin gencarnya tuntutan masyarakat terhadap kinerja institusi pengawasan termasuk Inspektorat Jenderal, secara tidak langsung menuntut adanya peningkatan kinerja dari tim auditor dalam pelaksanaan pemeriksaan. Peningkatan kinerja tim auditor dalam pelaksanaan pemeriksaan tidak lepas juga untuk menciptakan *good governance and clean governance*. Peningkatan kinerja sebuah tim pemeriksa secara tidak langsung mendorong menciptakan suatu tim pemeriksa yang berkinerja optimal. Berkinerja optimal dimaksud antara lain segala tindakan dan perilaku selama dalam pelaksanaan pemeriksaan sesuai dengan KESA APFP, berpedoman pada peraturan-peraturan yang berlaku dan rekomendasi yang diberikan bersifat konstruktif dan dapat ditindaklanjuti dalam rangka perbaikan

kinerja instansi yang diperiksa. Setiap auditor yang tergabung dalam tim pemeriksa tentunya sudah memahami bahwa segala tindakan dan perilaku dalam pemeriksaan sudah ada rambunya yaitu Kode Etik dan Standar Audit (KESA) APFP sehingga sudah sepatutnya segala tindakan dan perilaku selama dalam pelaksanaan pemeriksaan harus sesuai dengan KESA APFP.

Menurut BPKP dalam buku KESA APFP Edisi Kedua Tahun 2002 salah satu aturan perilaku APFP adalah "Perilaku Pemeriksa dalam Interaksi dengan Sesama Pemeriksa" disebutkan bahwa salah satu unsur penunjangnya adalah Pemeriksa berkewajiban untuk menggalang kerjasama yang sehat dengan sesama pemeriksa. Unsur perilaku yang menunjang aturan perilaku ini antara lain; sanggup bekerjasama untuk mencapai tujuan pemeriksa; menghargai setiap pendapat dari rekannya; mengendalikan diri/emosi; mengerti perasaan sesama pemeriksa dan menghormati. Namun demikian adanya KESA APFP tersebut akan percuma apabila dalam tim pemeriksa tidak tercipta adanya suatu komunikasi yang harmonis antar personil, interaksi yang berkesinambungan, saling menghargai dan kerjasama.

### **Permasalahan/hambatan**

Tidak mudah untuk membentuk tim pemeriksa berkinerja optimal sesuai harapan yang telah direncanakan. Berikut ini

disampaikan permasalahan/hambatan yang timbul atau dihadapi dalam proses pembentuknya atau membentuk sebuah tim pemeriksa dikatakan berkinerja optimal.

**Pertama**, adanya hambatan kreativitas pada personil dalam sebuah tim pemeriksa. Menurut Veithzal Rivai (2004) terdapat beberapa hambatan dalam melakukan kreativitas, yaitu:

- a. Hambatan persepsi, lebih cenderung terjadi pada personil yang sulit membatasi masalah terlebih apabila banyaknya permasalahan yang ditemukan dalam pemeriksaan.
- b. Hambatan Emosi, antara lain takut berbuat salah dan tegang/tidak dapat rileks. Hal ini bisa dialami auditor junior dalam pemeriksaan, dimana masih kurang berpengalaman atau jam terbang.
- c. Hambatan dalam ungkapan, terkadang beberapa pemeriksa hanya mampu mengungkapkan gagasan secara lisan, namun kurang mampu/lamban dalam menuangkan ide/gagasan tersebut dalam tulisan sehingga gagasan yang ditulis tidak menggambarkan gagasan yang dimaksud.
- d. Hambatan mental. Hambatan mental ini dapat dirinci lagi sebagai berikut:
  - 1). Hambatan yang Diciptakan Sendiri. Kemungkinan penyebabnya adalah pendidikan, profesi, kebiasaan umum

yang berlaku yang mengkondisikan kita sehingga tanpa disadari diterima sebagai suatu kebenaran yang pada akhirnya menghambat daya kreativitas seseorang.

- 2). Kesesuaian dan tidak menantang hal-hal nyata. Manusia mempunyai kecenderungan untuk berperilaku yang sesuai dengan tuntutan lingkungan yang disebabkan adanya keengganan untuk merusak hubungan baik.
- 3). Kebiasaan Menilai Terlalu Cepat. Terkadang beberapa pemeriksa sudah terbiasa untuk membandingkan suatu permasalahan dengan pengetahuan/pengalamannya tanpa melihat adanya perubahan atau bertambahnya pengetahuan yang ada.
- 4). Takut Terlihat Bodoh. Sikap kehati-hatian yang berlebihan dari seseorang terkadang secara tidak sadar dapat menyebabkan timbulnya hambatan ini yang tentunya akan menghambat seseorang untuk mengeluarkan daya kreatifitasnya. Hambatan ini jelas akan sangat tidak menguntungkan bagi tim pemeriksa apabila ada personil yang menghadapi hambatan ini, karena permasalahan-permasalahan yang dihadapi dalam pemeriksaan cenderung berubah dan bervariasi.

**Kedua**, kesenjangan dan keterbatasan . kesenjangan yang tercipta secara tanpa adanya anggapan senior lebih tahu dan lebih

memahami permasalahan yang ada membuat junior enggan untuk mengungkapkan pendapatnya. Keterbatasan alokasi waktu pelaksanaan pemeriksaan yang dapat mengakibatkan belum sepenuhnya tercapai maksud dan tujuan dari adanya pelaksanaan pemeriksaan. Selain itu hambatannya muncul sebagai akibat belum optimalnya pemberdayaan sebuah tim dalam pelaksanaan tugas.

Berikut ini penulis mencoba menyajikan beberapa solusi pemecahan masalah atau kendala yang mungkin dihadapi dalam proses penciptaan tim pemeriksa berkinerja optimal berdasarkan referensi dari beberapa buku yang konsisten membahas mengenai kinerja sebuah tim kerja. Menurut Hillon I. Goa (2007) bahwa sebuah tim dikatakan berkinerja optimal dimana secara konsisten menghasilkan kinerja yang sinergis, haruslah ditunjang dengan karakteristik.

Pertama, Sadar Tujuan. Semua komponen sebuah tim memahami secara pasti tujuan tim maupun setiap tugas. Sadar akan tujuan akan membuat komponen dalam tim memiliki pegangan arah dan tidak mudah kehilangan orientasi apabila berhadapan dengan persoalan-persoalan yang dilematis.

Kedua, Komunikasi Terbuka. Anggota tim dapat melepaskan jarak dan keraguan mereka setelah orang dihormati/disegani membuka diri, ramah, bersahabat dan tidak memandang rendah

kepada mereka. Dampaknya anggota tim tidak merasa terikat dengan hambatan-hambatan psikologis berupa keragu-raguan, takut salah dan merasa bodoh.

Ketiga, rasa hormat dan percaya. Harus senantiasa disadari bahwa setiap tim selalu terdiri dari sejumlah anggota dengan kemampuan yang beragam. Kesadaran terhadap pentingnya peran setiap anggota akan menumbuhkan rasa menghargai serta saling membutuhkan.

Keempat, kepemimpinan bersama. Merupakan konsekuensi logis dari iklim keterbukaan serta rasa saling menghargai dan percaya satu sama lain yang dicirikan dalam bentuk pengambilan keputusan berdasarkan kemufakatan bersama. Keterlibatan anggota tim dalam pengambilan keputusan akan meningkatkan motivasi dan kepercayaan diri anggota tim sehingga berdampak adanya keinginan untuk meningkatkan kinerja dalam aktivitas tim.

Kelima, prosedur kerja efektif. Prosedur kerja yang efektif menuntut pula adanya pembagian tugas dan peran diantara anggota secara optimal dengan mengingat inti dari kerjasama adalah keterlibatan semua pihak dalam tim. Namun tidak berarti anggota lain tidak boleh membantu anggota lainnya sama sekali.

Keenam, fleksibel dan adaptabel. Tim kerja optimal juga harus memiliki karakteristik luwes/fleksibel terhadap berbagai situasi,

serta mampu beradaptasi dalam menghadapi perubahan-perubahan yang terjadi. Sebuah tim yang menyadari bahwa solusi mereka bisa saja tidak bisa berjalan dengan baik karena situasinya berubah atau memang solusinya tidak cukup baik sehingga perlu diperbaiki.

Selain itu Hillon I. Goa (2007) juga menyebutkan bahwa memberdayakan sebuah tim dengan melakukan perubahan secara signifikan tampak dan berdampak. Langkah-langkah perubahan yang diperlukan sebagai berikut.

Tahap Pertama, Mengubah Pola Pikir (*Mindset*). Mengajak tim untuk lebih fokus melihat kedalam proses pekerjaan tidak hanya pada hasil. Didiskusikan bersama berbagai alternatif yang diperoleh dan pilihlah beberapa yang terbaik berdasarkan keputusan bersama. Tujuan dari proses ini adalah melatih anggota dengan cara baru dan tidak terpaku pada cara lama yang telah biasa dilakukan dalam menyelesaikan pekerjaan.

Tahap Kedua, Mengubah Pola Hubungan (*Relationship*).. Ketua tim harus sadar bahwa didalam tim tidak berlaku hubungan atas-bawah, pusat segala perhatian adalah keputusan bersama. Interaksi di dalam tim harus dibawa kearah pola hubungan yang sejajar dan sederajat. Sering tidak mudah apabila komposisi tim terdiri dari berbagai level jabatan (anggota tim, ketua tim, dan

pengendali teknis/pengawas tim), namun demikian untuk mengatasi hal tersebut dapat digunakan cara yaitu:

- a. Melibatkan anggota tim dalam mengkaji kinerja tim secara bersama. Cara ini akan menimbulkan perasaan anggota tim bahwa mereka dihargai dan akan rasa tanggung jawab terhadap tim.
- b. Memecahkan masalah secara bersama. Cara ini akan menimbulkan perasaan dihargai dan diakui keberadaan serta kemampuannya. Ketua tim harus mampu memfasilitasi agar setiap anggota tim terpanggil untuk menyampaikan pemikirannya.
- c. Belajar serta berkembang secara bersama. Mengajak semua anggota tim belajar dari kegagalan secara tim. Seorang ketua tim jangan hanya menyuruh orang lain belajar namun dirinya sendiri tidak melakukannya.

Tahap Ketiga, Mengubah Struktur Organisasi. Tanpa ditopang dengan struktur di dalam organisasi yang menunjang pemberdayaan, perubahan *Mindset* dan *Relationship* yang telah dibentuk akan pupus. Beberapa elemen penting dalam struktur organisasi yang memberdaya antara lain:

- a. Sistem Penghargaan. Organisasi hendaknya menyusun sistem penghargaan sebagai pengakuan dan penghargaan kepada tim yang menunjukkan prestasi dalam pelaksanaan pekerjaannya.

- b. Kesamaan Tata Nilai. Organisasi hendaknya menetapkan nilai-nilai pemberdayaan yang disepakati bersama dan menjadi acuan segala kebijakan organisasi dan panduan bersama segala tindakan tim dalam menjalankan tugas pekerjaannya.
- c. Fokus Pada Modal Manusia. Manusia sebagai modal utama dan subyek penggerak organisasi, dimana tujuan organisasi dipandang sebagai akibat atau hasil dari proses pemberdayaan manusianya.
- d. Komitmen Pada Komunikasi Terbuka. Sistem dan Prosedur dibuat dan diarahkan untuk mendorong serta terjamin terlaksananya komunikasi terbuka, dimana transparansi menjadi syarat yang tidak dapat ditawar. Tingginya komitmen organisasi terhadap komunikasi yang terbuka dapat terlihat dari kesedian organisasi mengadakan dan memanfaatkan teknologi informasi.

Menurut Prof. Dr. Veithzal Rivai, MBA (2004) untuk mengurangi hambatan-hambatan tersebut. Berikut ini terdapat beberapa alternatif atau teknik berfikir kreatif, antara lain: Merangsang ide, Teknik ini menggunakan bantuan suatu daftar pertanyaan yang dapat memacu terciptanya ide baru dengan memilih topik yang akan dibahas dan mencatat hasil baru yang diperoleh; Mendaftar Sifat. Teknik ini menggunakan elemen-elemen sifat terdiri dari hal yang bersifat nyata dengan mendaftarkan semua

sifat/karakteristik satu persatu sebagai dasar pemacu munculnya gagasan baru. Manfaatnya adalah mendapat gagasan baru. Manfaatnya adalah mendapat gagasan perubahan atas dasar elemen-elemen sifat suatu benda atau situasi nyata; Hubungan yang dipaksakan, suatu teknik berfikir kreatif yang merangsang kreativitas atas dasar asosiasi bebas yang dipaksakan yang dilakukan dengan cara antara lain: mengisolasi elemen-elemen problem yang akan dibahas; menemukan pola hubungan keterkaitan antar elemen tersebut; menganalisa dan mencatat hubungan antar elemen tersebut; serta mulai mengembangkan gagasan baru berasal dari hubungan keterkaitan tersebut.

Suatu organisasi dapat berjalan secara efektif, efisien, dan ekonomis jika fungsi-fungsi manajemen seperti perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan berjalan secara optimal. Salah satu permasalahan penting yang dihadapi manajemen adalah bagaimana meningkatkan produktifitas kinerja sumber daya manusia, yang dapat mendukung keberhasilan visi dan misi.

Menurut Schermerharn (2003:7), "Pimpinan yang baik adalah yang mampu menciptakan suatu kondisi sehingga orang secara individu/kelompok dapat bekerja dan mencapai produktivitas yang tinggi". Dengan demikian permasalahan produktivitas kinerja sangat

erat kaitannya dengan permasalahan bagaimana memotivasi kinerja sumber daya manusia.

Banyak cara dilakukan oleh pimpinan untuk memotivasi para stafnya/bawahannya, salah satunya adalah dengan memberikan penghargaan berupa penilaian hasil kerjanya. Inspektorat Jenderal Deptan sejak tahun 2001 sudah menerapkan sistem penilaian dengan angka kredit terhadap auditor sesuai dengan SK Menpan Nomor 19/1996, dan penilaian kinerja tim mandiri yang dilakukan secara berjenjang oleh ketua tim dan pengawas. Tujuan penulis yang mendasar dengan mengambil topik ini adalah untuk memberikan gambaran bahwa kurang optimalnya sistem penilaian kerja auditor Itjen Deptan memerlukan perhatian khusus, sehingga mampu memberikan motivasi terhadap kinerja auditor.

Menurut kamus besar bahasa indonesia (1997,503) kinerja mempunyai arti 1) sesuatu yang dicapai, 2) prestasi yang diperlihatkan, 3) kemampuan kerja. Sedangkan penilaian kinerja menurut mulyadi (1997,419) adalah penentuan periodik efektifitas organisasi, bagian organisasi bagi karyawannya berdasarkan sasaran, standar dan kriteria yang ditetapkan sebelumnya.

Berdasarkan rumusan dan teori tersebut dapat disimpulkan bahwa penilaian kinerja secara umum mempunyai tujuan

- a. Mengelola operasi organisasi secara efektif dan efisien dengan memotivasi sumberdaya manusia secara optimal.
- b. Membantu pengambilan keputusan tentang pengembangan karir pegawai.
- c. Merencanakan jenis-jenis pelatihan yang dibutuhkan sesuai dengan operasional kinerjanya .
- d. Memberikan umpan balik bagi bawahan, mengenai bagaimana atasan menilai mereka, dan
- e. Merupakan suatu penghargaan atas pencapaian kinerjanya

Penilaian kinerja dapat memberikan motivasi terhadap kinerja auditor, karena merupakan salah satu penghargaan yang dapat merangsang auditor tersebut untuk berkerja lebih baik. Inspektorat Jenderal Deptan membutuhkan sistem penilaian kinerja yang baik, karena selama ini sistem penlaian kinerja terhadap auditor di Itjen Deptan yang dilaksanakan kurang optimal, serta belum memberikan efek motivasi terhadap auditor yang dinilai.

Hal tersebut dapat disebabkan beberapa hal, yaitu ada beberapa penilaian kinerja yang dilakukan oleh ketua tim atau pengawas dalam tim pemeriksaan kinerja masih dalam taraf formalitas, belum menggambarkan kondisi yang sebenarnya, yaitu kondisi auditor dalam melakukan audit kinerja mulai dari penyusunan Kertas Kerja Audit (KKA), kecakapan teknis, pelaksanaan pekerjaan,

tanggung jawab dan profesi. Kondisi tersebut disebabkan antara lain masih adanya rasa sungkan terhadap anggota yang dinilai, sehingga kredibilitas hasil penelitian diragukan untuk dijadikan acuan. Permasalahan lain, penilai belum memiliki data base hasil penilaian sebelumnya sehingga progres peningkatan atau penurunan kinerjanya tidak terlihat.

Permasalahan yang sangat penting adalah penilaian kinerja tidak disampaikan pada yang bersangkutan, padahal hasilnya dapat menjadikan acuan untuk memperbaiki kekurangan dan kelemahan auditor yang bersangkutan. Terhadap beberapa permasalahan di atas penulis berpendapat ada dua tahap utama yang harus diperhatikan dalam melakukan penilaian kinerja, yaitu tahap persiapan dan tahap penilaian. Pada tahap persiapan perlu ditentukan siapa yang bertanggungjawab, dan kriteria yang akan dipakai untuk mengukur kinerja. Sedangkan pada tahap penilaian yaitu melakukan evaluasi terhadap hasil perbandingan antara kriteria yang ditetapkan dengan kinerja sesungguhnya. Setelah itu dapat disimpulkan penyebab timbulnya penyimpangan kinerja dari masing-masing auditor, sebagai dasar untuk melakukan tindakan penegakkan perilaku sesuai kriteria yang ditetapkan serta sebagai bahan masukan untuk mencegah penyimpangan-penyimpangan kinerja. Selain itu perlu dibentuk tim khusus yang merumuskan

kembali kriteria-kriteria penilaian dan sistem penilaian kinerja yang lebih baik, sehingga penilaian kinerja tersebut dapat memberikan dampak motivasi yang positif terhadap kinerja auditor.

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan.**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai pelaksanaan pengawasan fungsional dalam rangka menuju optimalisasi kerja, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. a. Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian sebagai sub sistem pemerintahan, keberadaannya mempunyai andil besar dalam terselenggaranya pemerintahan yang baik dan bebas

dari praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (*Good Governance and Clean Governance*). Dalam melaksanakan pengawasan :

- 1). Dapat memperoleh hasil penilaian dan simpulan yang menyeluruh mengenai efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan umum dan pembangunan.
  - 2). Dapat memberikan sumbangan positif dalam mewujudkan *good governance dan clean governance*.
- b. Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian sebagai Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dalam melaksanakan fungsi pengawasan intern pemerintah mampu merespon secara signifikan berbagai macam permasalahan dan perubahan yang terjadi, baik politik, ekonomi maupun sosial melalui suatu program dan kegiatan yang ditetapkan dalam suatu kebijakan pengawasan yang menyeluruh.
2. Tindak lanjut hasil pengawasan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) sangat diperlukan dalam rangka memperbaiki manajemen pemerintah antara lain aspek ketatalaksanaan dan Sumber Daya Manusia Aparatur, aspek kelembagaan serta dasar penilaian kinerja pimpinan unit kerja, agar suatu temuan yang sama tidak terulang kembali. Dalam pelaksanaan tindak lanjut hasil pengawasan, sesuai dengan peraturan yang berlaku, dan

dapat dijadikan salah satu dasar penilaian kepemimpinan (DP3) serta bahan pertimbangan dalam promosi jabatan.

3. Semakin gencarnya tuntutan masyarakat terhadap kinerja institusi pengawas termasuk Inspektorat Jenderal, secara tidak langsung menuntut adanya peningkatan kinerja dari tim auditor dalam pelaksanaan pemeriksaan. Peningkatan kinerja tim auditor dalam pelaksanaan pemeriksaan tidak lepas juga untuk menciptakan good governance and clean governance. Peningkatan kinerja sebuah tim pemeriksa secara tidak langsung mendorong menciptakan suatu tim pemeriksa yang bekerja optimal

## **B. Saran**

Tuntutan masyarakat kepada pemerintah untuk segera mewujudkan pemerintahan yang baik merupakan tuntutan untuk terselenggaranya pemerintahan yang bersih, efektif, efisien, ekonomis dan taat kepada peraturan perundangan undangan serta mempertanggungjawabkan pelaksanaan anggaran dan kegiatan melalui suatu system akuntabilitas kinerja instansi pemerintah maka perlu adanya :

1. Pelaksanaan pengawasan fungsional di Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian harus profesional dalam melakukan

pengawasan dengan hati hati dan menggunakan kemahirannya secara cermat, cerdas, dan akuntabel. Dengan demikian auditor harus berani menyampaikan laporan hasil audit pemeriksaan sesuai dengan kenyataan apa adanya tanpa ada rasa takut dan sungkan.

2. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pengawasan bisa membawa dampak terhadap perbaikan manajemen pemerintah antara lain pada aspek ketatalaksanaan dan sumber daya manusianya untuk itu perlu adanya kematangan dalam penyampaian hasil pengawasan yang memenuhi syarat relevan, kompeten, materiil dan bukti yang cukup.
3. Pengawasan berpengaruh pada optimalisasi kerja auditor , antara lain segala tindakan dan perilaku selama dalam pelaksanaan pemeriksaan tetap berpedoman pada kode etik dan standar audit. Perilaku pemeriksa dalam interaksi sesama pemeriksa berkewajiban untuk menggalang kerjasama yang sehat, untuk itu pemeriksa harus sadar akan tujuan membuat komponen dalam tim yang memiliki pegangan arah dan tidak mudah kehilangan orientasi.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku-buku**

Broadwell, Martin M. Supervisor Dan Masalahnya. Lembaga Pendidikan Dan Pembinaan Manajemen Yayasan Kanisius Yogyakarta, 1975

Herjanto, Eddy. Manajemen Produksi Dan Operasi, Penerbit PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1997

Kardjo, J . Seri Perbendaharaan Negara, Penyelesaian Kerugian Negara, Jakarta Penerbit Eko Jaya, 1994

Koswara E, 2000. Teori Pemerintahan Daerah, Jakarta, IIP Pres

Manullang, M. Dasar-dasar Manajemen, Ghalia Indonesia, 1982

Siagian, Sondang P. Peranan Staf Dalam Manajemen. Penerbit CV Haji Mas Agung, 1991

Sujamto, 1985. Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan, Jakarta, Ghalia Indonesia

Sunarto. Auditing, Edisi Revisi cetakan pertama, 2003 Penerbit Panduan Yogyakarta

Suryabrata, Sumadi. Metodologi Penelitian , cetakan keenambelas Jakarta PT Raja Grafindo Persada , 2004

Tangkilisan, Hesel Nogi S. Manajemen Sumberdaya Manusia Birokrasi Publik, Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia & Lukman Offset, 2003

### **Dokumen-dokumen**

Dekonsentrasi Dan Tugas Pembantuan, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, N0 7 Th 2008.

Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian Th 2006

Pedoman Administrasi Keuangan, Departemen Pertanian RI 2006

Pedoman Umum Pengelolaan Anggaran Pembangunan Pertanian, Sekretariat Jenderal Departemen Pertanian, 2007

Pelimpahan Wewenang Kepada Gubernur Dalam Pengelolaan dan Tanggungjawab Dana Dekonsentrasi Departemen Pertanian TA 2008, Peraturan Menteri Pertanian N0.2/Permentan/OT.140/1/2008 tgl 8 Januari 2008

Penugasan Kepada Gubernur Dalam Pengelolaan Dan Tanggungjawab Dana Tugas Pembantuan Provinsi TA 2008, Peraturan Menteri Pertanian NO 03/Permentan/OT.140/1/2008

Penugasan Kepada Bupati/Walikota Dalam Pengelolaan Dan Tanggungjawab Dana Tugas Pembantuan Kabupaten/Kota TA 2006, Peraturan Menteri Pertanian NO. 04/Permentan/OT.140/1/2008

Rencana Strategik Inspektorat Jenderal Departemen Pertanian Th 2005 – 2009, Edisi Review 2005

Strategi Implementasi E-Procurement. Forum Pengadaan Pusat Pengembangan Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Publik Bappenas, 2008

Standar Pemeriksaan Keuangan Negara, Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan RI NO 01 Th 2007

Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Keputusan Presiden Republik Indonesia NO 74 Tahun 2001.