

POKOK BAHASAN V

PENGAWASAN KEUANGAN NEGARA

5.1 PENDAHULUAN

5.1.1 Deskripsi Singkat

Tata kelola keuangan pemerintah akan berjalan dengan baik, sesuai dengan prosedur tentu saja membutuhkan pengawasan. Pengawasan yang baik ditentukan oleh Sumber Daya Manusia yang berkualitas dan mempunyai Nurani yang baik. Oleh karena itu, pokok bahasan ini mengenai pengawasan keuangan negara. Dalam pokok bahasan ini yang akan dipelajari mengenai pengertian, tujuan, landasan, dan jenis-jenis pengawasan keuangan negara. Juga akan membahas mengenai pengawasan melekat dan pengawasan fungsional.

5.1.2 Relevansi

Diharapkan setelah mengikuti pokok bahasan mengenai pengawasan keuangan negara, maka mahasiswa mampu menjelaskan mengenai pengertian dan jenis-jenis pengawasan keuangan negara.

5.1.3 Kompetensi

a. Standar Kompetensi

Setelah mengikuti perkuliahan ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan mengenai:

1. Pengertian pengawasan keuangan negara
2. Jenis-jenis pengawasan
3. Pengawasan Melekat dan Pengawasan Fungsional

b. Kompetensi Dasar

Pada akhir pokok bahasan ini diharapkan mahasiswa mampu menjelaskan mengenai:

1. Pengertian pengawasan keuangan negara
2. Tujuan pengawasan keuangan negara
3. Jenis-jenis pengawasan
4. Pengawasan melekat dan pengawasan fungsional:
 - a. Pengertian pengawasan melekat
 - b. Ruang lingkup pengawasan melekat
 - c. Tujuan dan sasaran pengawasan melekat
 - d. Unsur pengawasan melekat
 - e. Syarat-syarat keberhasilan pengawasan melekat
 - f. Fungsi pengawasan melekat
 - g. Indikator keberhasilan pengawasan melekat
 - h. Kendala-kendala pengawasan melekat
 - i. Pengertian pengawasan fungsional
 - j. Pelaksanaan pengawasan fungsional

5.1.4 Petunjuk Belajar

Agar semua dapat tercapai, ikutilah semua petunjuk sebagai berikut:

1. Bacalah bagian pendahuluan buku ajar ini dan pahami tujuan yang diharapkan dengan mempelajari buku ajar ini.
2. Bacalah tahapan demi tahapan atau sub bagian dari uraian materi yang terdapat dalam setiap kegiatan belajar, pahami isinya bila memungkinkan diskusikan dengan teman yang sama-sama mengambil mata kuliah ini.
3. Kerjakan latihan soal. Jangan melihat kunci jawaban terlebih dahulu sebelum mencoba untuk menjawabnya
4. Apabila penguasaan terhadap materi kurang dari 80%, maka disarankan untuk mengulangi kembali materi yang dianggap masih sulit.

5.2 PENYAJIAN

5.2.1 Pengertian Pengawasan Keuangan Negara

Pengawasan adalah segala kegiatan dan tindakan untuk menjamin agar penyelenggaraan suatu kegiatan tidak menyimpang dari tujuan serta rencana yang sudah ditetapkan. Yang menjadi obyek keuangan negara adalah anggaran negara,

maka pengertian pengawasan keuangan negara dilihat dari komponen anggaran negara dapat dinyatakan sebagai berikut: pengawasan keuangan negara adalah segala kegiatan untuk menjamin agar pengumpulan penerimaan-penerimaan negara dan penyaluran pengeluaran-pengeluaran negara, tidak menyimpang dari rencana yang telah digariskan di dalam anggaran.¹

Salah satu aspek pengawasan adalah pelaksanaan pemeriksaan, yang bertujuan untuk menilai apakah pelaksanaan kegiatan atau program yang sesungguhnya telah sesuai dengan ketentuan atau prosedur yang berlaku. Oleh karena itu, penekanannya pada upaya untuk mengenali penyimpangan dan menemukan hambatan di dalam pelaksanaan kegiatan atau program tersebut. Dengan kata lain, tujuan pengawasan adalah mengamati apa yang sungguh-sungguh terjadi serta membandingkannya dengan apa yang seharusnya terjadi. Apabila ditemukan adanya penyimpangan atau hambatan, maka penyimpangan atau hambatan itu segera diatasi atau diambil tindakan koreksi. Melalui tindakan koreksi ini, maka pelaksanaan kegiatan diharapkan dapat mencapai tujuan secara maksimal.²

Tujuan pengawasan keuangan negara pada dasarnya sebagai berikut:

¹ Revrison Baswir, *Akuntansi Pemerintah Indonesia*, Yogyakarta :BPFE, 2000, hal. 118.

² *Ibid*,hal.119.

1. Untuk menjaga agar anggaran yang disusun benar-benar dapat dijalankan;
2. Untuk menjaga agar kegiatan pengumpulan penerimaan dan pembelanjaan pengeluaran negara sesuai dengan anggaran yang telah digariskan;
3. Untuk menjaga agar pelaksanaan APBN benar-benar dapat dipertanggungjawabkan.

Pengawasan keuangan negara jika dijabarkan berdasarkan objek pengawasannya yaitu pertama pengawasan pengeluaran-pengeluaran negara, dan pengawasan penerimaan-penerimaan negara. Perbedaan pokok tersebut terletak pada kompleksitas dan keketatannya. Ditinjau dari kompleksitasnya, pengawasan pengeluaran jauh lebih kompleks dibandingkan pengawasan penerimaan. Dilihat dari tujuan pengawasan penerimaan yang lebih menekankan pada segi pengumpulannya, maka tujuan pengawasan pengeluaran meliputi penyusunan anggaran, penyaluran anggaran maupun pertanggungjawaban anggaran. Sedangkan dilihat dari segi keketatannya, pengawasan pengeluaran jauh lebih ketat daripada pengawasan penerimaan, dengan tujuan agar kegiatan pengawasan tidak menghambat masuknya penerimaan-penerimaan negara.³

³ *Ibid.*

5.2.2 Jenis-jenis Pengawasan

Jenis-jenis pengawasan dapat dibedakan berdasarkan ruang lingkup, sifat, obyek dan berdasarkan metode pengawasannya.

Pengawasan menurut ruang lingkup

Berdasarkan ruang lingkungannya, pengawasan dibedakan menjadi:

a. Pengawasan Internal

Adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan yang berasal dari lingkungan internal organisasi pemerintah. Pengawasan internal ini dibedakan menjadi dua yaitu pengawasan internal dalam arti sempit, dan pengawasan internal dalam arti luas. Yang dimaksud dengan pengawasan internal dalam arti sempit adalah pengawasan internal yang dilakukan oleh aparat pengawas yang berasal dari lingkungan internal kementerian atau lembaga negara yang diawasinya. Dalam tatanan organisasi pemerintahan Indonesia, pelaksana fungsi ini adalah Inspektorat Jenderal (Irjen), Inspektorat Wilayah Propinsi (Itwilprop), Inspektorat Wilayah Daerah Kabupaten (Itwilkab) dan Inspektorat Wilayah Kota (Itwilkot). Sementara pengawasan internal dalam arti luas adalah pengawasan internal yang dilakukan oleh aparat pengawasan yang berasal dari lembaga khusus pengawasan, yang dibentuk secara internal oleh pemerintah atau lembaga eksekutif. Tujuan utama

pengawasan internal dalam arti luas untuk membantu pihak yang diawasi dalam menunaikan tugasnya secara lebih baik, juga untuk melakukan tindakan verifikasi. Fungsi pengawasan internal dalam arti luas diselenggarakan oleh Badan Pengawasan dan Pembangunan (BPKP) dan Inspektorat Jendral Pembangunan (Irjenbang).

b. Pengawasan Eksternal

Adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu unit pengawasan yang sama sekali berasal dari luar lingkungan organisasi eksekutif. Dengan demikian, dalam pengawasan eksternal ini antara pengawas dengan pihak yang diawasi tidak lagi terdapat hubungan kedinasan. Di Indonesia, pengawasan eksternal dilakukan oleh lembaga legislatif (DPR), BPK dan secara langsung oleh masyarakat. Pengawasan eksternal oleh BPK disebut pengawasan eksternal fungsional. Dalam melaksanakan fungsi pengawasannya BPK lebih menitikberatkan pada aspek pengelolaan keuangan pemerintah, dengan tugas pokoknya yaitu melakukan pemeriksaan terhadap Rencana Perhitungan Anggaran Negara yang disusun oleh Direktorat Jenderal Anggaran. Bentuk pengawasan eksternal lainnya adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat atau pengawasan masyarakat. Pengawasan masyarakat adalah bentuk pengawasan yang dilakukan

oleh masyarakat terhadap pemerintah, baik secara lisan maupun tertulis.⁴

Pengawasan Berdasarkan Obyek

Berdasarkan struktur anggaran negara, maka pengawasan dibedakan atas:

a. Pengawasan terhadap penerimaan negara

Pengawasan ini dibedakan menjadi dua yaitu (1) pengawasan terhadap pajak dan bea cukai; (2) pengawasan terhadap penerimaan bukan pajak. Pengawasan terhadap penerimaan bukan pajak dilakukan oleh KPKN (Komisi Perbendaharaan Keuangan Negara). Pengawasan yang dilakukan oleh Kepala Inspeksi Bea dan cukai ditujukan kepada bendaharawan penerima/penyetor tetap yang berada dalam lingkungan kantor bea dan cukai. Sedangkan pengawasan terhadap penerimaan bukan pajak dilakukan oleh KPKN terhadap jumlah setoran yang diterima oleh bendaharawan khusus penerima/penyetor tetap. Pengawasan terhadap penerimaan negara bukan pajak dilakukan melalui laporan pertanggungjawaban bendaharawan penerima/penyetor tetap untuk masing-masing kementerian/lembaga (K/L) yang menguasai jenis penerimaan bukan pajak.

b. Pengawasan terhadap pengeluaran negara

⁴ Revrisond Baswir, *Ibid*, hal.124-126.

Pengawasan ini lebih kompleks daripada pengawasan terhadap penerimaan negara, karena tidak hanya dilakukan dalam waktu sedang atau sesudah berlangsungnya kegiatan, tetapi juga dilakukan pada waktu sebelum diadakan pengeluaran. Pengawasan terhadap pengeluaran negara ditujukan untuk mengawasi pelaksanaan APBN yang terdiri dari belanja rutin dan belanja pembangunan. Prinsip-prinsip yang dipakai dalam pelaksanaan pengawasan pengeluaran ini adalah :

1. *Wetmatigheid* yaitu prinsip pengawasan pengeluaran yang menekankan pentingnya aspek kesesuaian antara praktik pelaksanaan APBN dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. *Rechmatigheid*, yaitu prinsip pengawasan yang menitikberatkan perhatiannya pada segi legalitas praktik pelaksanaan APBN, dengan cara menguji dasar hukum dari setiap aspek pelaksanaan APBN;
3. *Doelmatigheid*, yaitu prinsip pengawasan yang menekankan pentingnya peranan faktor tolok ukur dalam praktik pelaksanaan APBN.⁵

Pengawasan berdasarkan metode

Pengawasan ini dibedakan menjadi dua yaitu:

- a. Pengawasan Melekat

⁵ Revrisond Baswir, *Ibid*, hal. 121-122.

Adalah pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atau atasan langsung unit kerja terhadap bawahan dengan tujuan untuk mengetahui atau menilai apakah program kerja yang ditetapkan telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan melekat dilakukan karena adanya jabatan struktural yang melekat pada seorang pimpinan setiap instansi pemerintah. Pengawasan ini akan efektif tergantung pada kualitas kepemimpinan dan kualitas pengawasan yang dilembagakan oleh pimpinan di dalam unit kerja yang menjadi wewenangnya.

b. Pengawasan Fungsional

Adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional, baik yang berasal dari lingkungan internal pemerintah maupun yang berasal dari lingkungan eksternal pemerintah. Sasaran pelaksanaan pengawasan fungsional ini mencakup baik pelaksanaan tugas umum pemerintah maupun pelaksanaan pembangunan, dengan tujuannya agar pelaksanaan tugas umum dan pembangunan sesuai dengan rencana dan peraturan perundangan yang berlaku.⁶

⁶ *Ibid*, hal. 126-128.

Pengawasan berdasarkan sifat

Pengawasan ini dibedakan menjadi dua yaitu:

a. Pengawasan Preventif

Adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dimulainya pelaksanaan suatu kegiatan, atau sebelum terjadinya pengeluaran keuangan. Pengawasan ini dilakukan untuk mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan. Tujuan pengawasan preventif adalah sebagai berikut:

1. Mencegah terjadinya tindakan-tindakan yang menyimpang dari dasar yang telah ditentukan;
2. Memberi pedoman bagi terselenggaranya pelaksanaan kegiatan secara efisien dan efektif;
3. Menentukan sasaran dan tujuan yang akan dicapai;
4. Menentukan kewenangan dan tanggung jawab sebagai instansi sehubungan dengan tugas yang harus dilaksanakan.

b. Pengawasan Detektif

Adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan dengan meneliti dan mengevaluasi dokumen-dokumen laporan pertanggungjawaban bendaharawan. Pengawasan ini dilaksanakan setelah dilakukan tindakan dengan membandingkan antara hal yang telah terjadi dengan hal yang seharusnya terjadi. Pengawasan ini bermaksud untuk mengetahui apakah kegiatan dan pembiayaan yang telah

ditentukan itu telah mengikuti kebijaksanaan dan ketentuan yang telah ditetapkan. Pengawasan ini dikelompokkan menjadi dua berdasarkan caranya, yaitu:

1. Pengawasan dari jauh, adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara menguji dan meneliti laporan pertanggungjawaban bendaharawan beserta bukti-bukti pendukungnya. Pengawasan ini bersifat pasif karena pengawas tidak berhubungan secara langsung dengan obyek yang diperiksa. Kelemahan mendasar pengawasan dari jauh yaitu bukti-bukti yang diperiksa seringkali hanya diperhatikan aspek formalnya, sedangkan aspek materialnya yaitu mengenai akurasi bukti itu dibandingkan dengan barang yang telah dibeli atau kegiatan yang telah dibiayai, cenderung terabaikan.
2. Pengawasan dari dekat adalah pengawasan yang dilakukan di tempat berlangsungnya pekerjaan atau di tempat diselenggarakannya kegiatan administrasi. Pengawasan ini tidak hanya dilakukan terhadap bukti-bukti penerimaan atau bukti-bukti pengeluaran, tetapi dilanjutkan terhadap akurasi bukti-bukti secara material. Kelemahan mendasar dari pengawasan ini adalah terbukanya kemungkinan kolusi antara pengawasan dengan pihak yang sedang diawasi, karena sebelum melaksanakan tugasnya, petugas

pemeriksa/pengawas menyampaikan terlebih dahulu pemberitahuan mengenai waktu pemeriksaan kepada instansi yang akan diperiksanya, sehingga instansi yang akan diperiksa dapat menyiapkan diri terlebih dahulu dengan menertibkan administrasi keuangannya.⁷

Dari berbagai pengawasan yang sudah dijelaskan sebelumnya, akan dibahas secara detail pengawasan berdasarkan metode yaitu pengawasan melekat dan pengawasan fungsional, karena kedua pengawasan ini yang paling banyak diterapkan di Indonesia.

5.2.3 Pengawasan Melekat dan Fungsional

5.2.3.1 Pengertian Pengawasan Melekat

Di dalam suatu organisasi, terlebih organisasi pemerintah maka keberhasilan organisasi pemerintah merupakan tanggung jawab pimpinan organisasi yang bersangkutan. Sebagai contoh: Kementerian Dalam Negeri mempunyai beberapa kedeputian, masing-masing kedeputian mempunyai beberapa biro, tiap biro terdiri dari beberapa bagian. Masing-masing bagian mempunyai beberapa subbagian, di mana tiap-tiap subbagian terdiri dari beberapa staf. Jadi, kepala subbagian merupakan penanggung jawab di lingkungan atau unit terkecil, kemudian ke atasnya penanggung jawabnya adalah kepala bagian, kepala biro dan

⁷*Ibid*, hal.122-124.

deputi. Penanggung jawab pengawasan utama sebuah kementerian atau lembaga adalah Menteri.

Pelaksanaan pengawasan dengan penekanan pada peranan atasan atau pimpinan inilah yang disebut pengawasan melekat. Istilah pengawasan melekat (waskat) pertama kali muncul dalam Inpres No. 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan dan Inpres No. 1 Tahun 1983 tentang Pedoman Pengawasan Melekat yang menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan melekat ialah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus-menerus, dilakukan langsung terhadap bawahannya, agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan melekat menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/46/M.PAN/2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan Melekat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan bahwa pengawasan melekat merupakan padanan istilah pengendalian manajemen atau pengendalian intern, selanjutnya disebut WASKAT adalah segala upaya yang dilakukan dalam suatu organisasi untuk mengarahkan seluruh kegiatan agar tujuan organisasi dapat dicapai secara efektif, efisien dan ekonomis, segala sumber daya dimanfaatkan, dilindungi, data dan laporan dapat dipercaya dan disajikan secara wajar serta ditaatinya segala ketentuan yang berlaku.

Pengawasan melekat adalah proses pemantauan, pemeriksaan, dan evaluasi oleh pimpinan unit/organisasi kerja terhadap pendayagunaan semua sumber daya, untuk mengetahui kelemahan dan kelebihan yang dapat digunakan untuk pengembangan unit/organisasi kerja di masa depan. Dalam waskat, pelaku pengawasan adalah atasan yang dianggap memiliki kekuasaan dan setiap pimpinan atau manajer memiliki fungsi yang melekat di dalam jabatannya untuk melaksanakan pekerjaannya atau pada personil yang melaksanakan pekerjaan sesuai dengan tugas pokoknya masing-masing. Dalam konsep waskat, para pelaku pengawasan lainnya seperti bawahan, orang lain, dan masyarakat kurang diperhatikan dengan anggapan atasan dapat menjalankan kekuasaannya sehingga bebas mengawasi bawahannya.

Menurut Sujamto, pengawasan melekat tidak sama dengan pengawasan atasan langsung. Dalam melaksanakan tanggung jawab kepengawasannya, seorang pimpinan tidak hanya bergantung pada kehadiran dirinya sendiri. Oleh karena itu, atasan dituntut untuk mengembangkan sistem pengawasan tertentu. Sistem pengawasan yang dapat dikembangkan melalui penataan organisasi, penyusunan program dan anggaran, serta evaluasi kinerja dan pemberian insentif itulah yang disebut sebagai Sistem Pengendalian Manajemen.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang **Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah**. PP tersebut ditetapkan sebagai bentuk melaksanakan ketentuan Pasal 353 dalam rangka memberi kepastian hukum terhadap tata cara pengenaan sanksi administratif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 383 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pengawasan umum menurut PP no.12 Tahun 2017 meliputi: a. pembagian urusan pemerintahan; b. kelembagaan daerah; c. kepegawaian pada Perangkat Daerah; d. keuangan daerah; e. pembangunan daerah; f. pelayanan publik di daerah; g. kerja sama daerah; h. kebijakan daerah; i. kepala daerah dan DPRD; dan j. bentuk pengawasan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengawasan teknis menurut PP tersebut dilakukan terhadap teknis pelaksanaan substansi urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah provinsi, dan pengawasan teknis sebagaimana dimaksud dilakukan terhadap teknis pelaksanaan substansi urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah kabupaten/ kota.⁸

Dapat disimpulkan berdasarkan penjelasan diatas bahwa pengawasan melekat sebagai pengawasan atasan langsung, dalam pelaksanaannya menuntut diterapkannya Sistem Pengendalian

⁸ <http://pemerintah.net/pembinaan-dan-pengawasan-pemerintahan-daerah/> akses 13 Agustus 2019 pukul.11.55 wib.

Manajemen sebagai unsur utamanya, karena pengawasan melekat meliputi pengawasan atasan dan sistem pengendalian manajemen sehingga efektivitas pengawasan melekat sangat tergantung pada kualitas dan efektivitas kedua unsur tersebut.⁹

5.2.3.2 Ruang Lingkup Pengawasan Melekat

Ruang lingkup pengawasan melekat antara lain meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Pengawasan melekat dilaksanakan berdasarkan kebijaksanaan yang telah digariskan, dan meliputi semua kegiatan pemerintahan dan pembangunan, baik pusat maupun daerah, yang meliputi kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara lain adalah:
 1. Kegiatan umum pemerintahan meliputi antara lain pemberian bimbingan dan pembinaan, pemberian perizinan, pelayanan dan kemudahan kepada masyarakat;
 2. Pelaksanaan rencana dan program serta proyek-proyek pembangunan;
 3. Penyelenggaraan pengurusan dan pengelolaan keuangan dan kekayaan negara;
 4. Kegiatan BUMN dan BUMD, lembaga keuangan serta bank-bank milik negara;

⁹ Revrisond Baswir, *Op.cit*, hal. 131-132.

5. Kegiatan aparatur pemerintah di bidang yang mencakup kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan.
- b. Pengawasan melekat dengan ruang lingkup di atas dilakukan oleh setiap atasan secara struktural, fungsional, baik yang menyangkut aspek administratif maupun aspek teknis, sesuai dengan satuan kerja, waktu, kewenangan, dan regulasi yang berlaku.

5.2.3.3 Tujuan dan Sasaran Pengawasan Melekat

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Kep/46/M.PAN/2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan Melekat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, tujuan Waskat adalah mewujudkan arah dan tindakan yang sama dalam pelaksanaan Waskat, sehingga pimpinan instansi pemerintah dapat menciptakan kondisi yang mendorong tercapainya tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Waskat diarahkan untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat yang bersih, transparan, profesional, dan memiliki budaya kerja yang baik. Pemerintahan yang bersih dapat diartikan sebagai pemerintahan yang bebas dari praktek yang berpotensi merugikan masyarakat dan bangsa Indonesia. Transparansi dalam pemerintahan merupakan wujud akuntabilitas publik yang diperlukan agar anggota masyarakat dapat berpartisipasi secara aktif dalam

mengawasi jalannya pemerintahan, menciptakan kelancaran informasi dan komunikasi yang diperlukan bagi efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

5.2.3.4 Unsur Pengawasan Melekat

Untuk menciptakan pengendalian manajemen yang memadai, digunakan delapan unsur Pengawasan Melekat (WASKAT) dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran organisasi/instansi. Delapan unsur WASKAT tersebut adalah :

1. Pengorganisasian

Pengorganisasian merupakan proses pembentukan organisasi yang didesain sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan perkembangan organisasi, dan pelaksanaan fungsi manajerial secara menyeluruh.

2. Pembinaan Personil

Pembinaan personil merupakan upaya menjaga agar faktor sumber daya manusia yang menjalankan sistem dan prosedur instansi pemerintah memiliki kemampuan secara profesional dan moral sesuai dengan kebutuhan tugas dan tanggung jawabnya, yang dilakukan secara terus menerus sejak perekrutan pegawai hingga pensiun.

3. Kebijakan

Kebijakan merupakan pedoman yang ditetapkan oleh manajemen secara tertulis untuk mendorong tercapainya tujuan organisasi.

4. Perencanaan

Perencanaan merupakan suatu proses penetapan tujuan serta langkah-langkah kegiatan yang akan dilakukan pada masa datang.

5. Prosedur

Prosedur merupakan rangkaian tindakan untuk untuk melaksanakan aktivitas tertentu yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

6. Pencatatan

Pencatatan merupakan proses pendokumentasian transaksi/kejadian secara sistematis yang relevan dengan kepentingan organisasi instansi. Pencatatan juga mencakup proses pengelolaan data yang diperoleh menjadi informasi dalam bentuk keluaran olahan data atau laporan.

7. Pelaporan

Pelaporan merupakan bentuk penyampaian informasi tertulis kepada unit kerja yang lebih tinggi (pemberi tugas) atau kepada instansi lain yang mempunyai garis kepentingan interaktif dengan instansi pembuat laporan.

5.2.3.5 Syarat-syarat Keberhasilan Waskat

Keberhasilan Waskat ditentukan minimal 5 (lima) syarat, yaitu :

1. Lingkungan pengendalian manajemen yang kondusif.
Lingkungan pengendalian manajemen yang kondusif meliputi antara lain : integritas para pejabat, nilai-nilai etika yang berlaku, kompetensi, filosofi, manajemen instansi, gaya operasi, dan cara pimpinan instansi mengatur/membagi wewenang dan tanggung jawabnya. Lingkungan pengendalian manajemen yang kondusif meliputi antara lain : integritas para pejabat, nilai-nilai etika yang berlaku, kompetensi, filosofi, manajemen instansi, gaya operasi, dan cara pimpinan instansi mengatur/membagi wewenang dan tanggung jawabnya.
2. Kemampuan Memprediksi dan Mengantisipasi Resiko.
Setiap unit organisasi/satuan kerja senantiasa menghadapi resiko yang bersumber dari eksternal dan internal yang harus dinilai. Oleh karenanya manajemen diharapkan mampu membuat penilaian atas resiko yang akan dihadapi, yakni dengan mengidentifikasi dan menganalisis resiko-resiko yang relevan untuk pencapaian tujuan suatu organisasi.
3. Aktivitas Pengendalian yang Memadai.

Aktivitas pengendalian dilakukan sesuai dengan kondisi lingkungan pengendalian yang ada dalam suatu organisasi. Semakin lemah kondisi lingkungan pengendalian maka semakin besar aktivitas pengendalian yang harus dilakukan. Aktivitas pengendalian dapat berbentuk kebijakan dan prosedur yang mengakomodasi keputusan manajemen yang lebih tinggi guna menghadapi resiko yang mungkin dihadapi dalam mencapai sasaran, tujuan, misi, dan visi

4. Informasi dan Komunikasi yang Efektif.

Informasi dan komunikasi merupakan komponen sistem pengendalian karena kelancaran informasi dan komunikasi berkorelasi dengan transparansi/keterbukaan dan kemudahan mendapatkan akses terhadap operasi instansi, serta lancarnya sosialisasi kebijakan manajemen.

5. Adanya Pemantauan, Evaluasi dan Tindak Lanjut.

Pemantauan terhadap aktifitas pengendalian dilakukan secara terus menerus atau melalui evaluasi secara periodik, aktivitas manajemen dan supervisi. Cakupan dan frekuensi pemantauan melalui evaluasi secara periodik sangat tergantung pada efektivitas prosedur pemantauan melalui supervisi dan aktivitas manajemen serta hasil penilaian atas resiko yang dihadapi.

5.2.3.6 Fungsi Pengawasan Melekat

Beberapa fungsi pengawasan melekat antara lain :

1. Meningkatkan disiplin, prestasi dan perkembangan pencapaian sasaran pelaksanaan tugas antara lain adalah tertib pengelolaan keuangan; tertib pengelolaan perlengkapan; dan tertib pengelolaan kepegawaian.
2. Tercapainya sasaran pelaksanaan tugas.
3. Dapat terciptanya keteraturan, keterbukaan, dan kelancaran pelaksanaan tugas
4. Meningkatkan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan
5. Dapat menurunnya praktik kolusi, korupsi dan nepotisme
6. Dapat mengurangi penyalahgunaan wewenang antara lain diukur dari menurunnya kasus penyalahgunaan wewenang yang terjadi pada instansi yang bersangkutan, serta meningkatnya penyelesaian tindak lanjut. Hal tersebut antara lain dapat diperoleh dari laporan hasil pengawasan.
7. Dapat mengurangi kebocoran, pemborosan dan pungutan liar, antara lain diukur dari menurunnya kasus penyimpangan yang terjadi serta meningkatnya penyelesaian tindak-lanjut serta terjadinya peningkatan kehematan, efisiensi dan efektifitas.
8. Cepatnya penyelesaian perijinan, diukur dari tertib tidaknya pelayanan yang diberikan

kepada masyarakat antara lain melalui penatausahaan, ketepatan waktu, dan tanggapan masyarakat.¹⁰

5.2.3.7 Indikator Keberhasilan Pengawasan Melekat

Keberhasilan pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan, salah satunya melalui pengawasan melekat (Waskat). Keberhasilan Waskat pada akhirnya akan menyebabkan Waskat menjadi perilaku yang melekat dalam tata kerja pemerintahan, dan berkembang menjadi budaya atau kultur baru aparatur pemerintahan. Indikator-indikator yang mengukur keberhasilan Waskat di antaranya:

- a. Meningkatnya prestasi, disiplin, dan pencapaian sasaran pelaksanaan tugas. Indikatornya melalui:
 1. Meningkatnya tingkat kehadiran
 2. Berkurangnya tunggakan kerja
 3. Rencana yang disusun dapat menggambarkan adanya sasaran yang jelas, dan dapat diukur serta terlihat adanya kaitan antara rencana dengan program dan anggaran
 4. Tugas dapat diselesaikan sesuai rencana
 5. Tercapainya sasaran tugas
 6. Berkurangnya kerja lembur
 7. Meningkatnya disiplin aparatur

¹⁰ <https://www.pa-jakartaselatan.go.id/berita/pengawasan/waskat>, akses 12 Agustus 2019, pukul 03.13 wib

- b. Berkurangnya penyalahgunaan wewenang. Indikatornya sebagai berikut:
 - 1. Berkurangnya tuntutan masyarakat terhadap pemerintah
 - 2. Terpenuhinya hak-hak pegawai dan masyarakat sesuai dengan apa yang menjadi haknya
- c. Berkurangnya kebocoran, pemborosan, dan pungutan liar. Indikatornya antara lain sebagai berikut :
 - 1. Berkurangnya kualitas dan kuantitas kasus-kasus penyimpangan, penyelewengan, kebocoran, dan pemborosan, sebagaimana dapat terlihat dalam laporan pengawasan fungsional dan laporan pengawasan lainnya
 - 2. Berkurangnya tingkat kesalahan dalam pelaksanaan tugas
- d. Cepatnya penyelesaian perizinan dan peningkatan pelayanan masyarakat. Indikatornya sebagai berikut:
 - a. Hilangnya antrian di loket pelayanan
 - b. Ketepatan waktu dalam perizinan dan pelayanan
 - c. Berkurangnya tunggakan kerja
 - d. Makin baiknya prestasi pelayanan, yang ditandai oleh berkurangnya pengaduan masyarakat.

5.2.3.8 Kendala-kendala Pengawasan Melekat

Kendala-kendala atau kelemahan pelaksanaan Waskat sebagai berikut:

- a. Adanya sejumlah pejabat yang bertindak “*overacting*” atau salah kaprah dalam melaksanakan tugas pengawasannya;
- b. Adanya iklim budaya pengawasan seolah-olah bertujuan untuk mencari kesalahan semata-mata;
- c. Adanya perasaan enggan dalam melaksanakan Waskat, padahal Waskat merupakan bagian dari fungsi manajemen, sesuatu yang seharusnya diterima secara wajar, baik bagi yang mengawasi maupun yang diawasi;
- d. Masih lemahnya penguasaan atasan terhadap substansi permasalahan yang diawasi;
- e. Adanya perasaan sungkan dalam melaksanakan pengawasan. Hal ini disebabkan adanya pandangan seolah-olah sikap lugas dalam melaksanakan tugas, bertentangan dengan rasa kekeluargaan dan rasa kebersamaan
- f. Pimpinan ikut terlibat secara langsung, baik secara pribadi maupun melalui proses persekongkolan dalam tindak penyimpangan.¹¹

¹¹ Revrisond Baswir, *Op.cit*, hal. 132-136.

5.2.3.9 Pengertian Pengawasan Fungsional (Wasnal)

Pengertian pengawasan fungsional atau Wasnal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional, baik yang berasal dari lingkungan internal maupun dari lingkungan eksternal pemerintahan. Pengawasan fungsional dalam pelaksanaan tugas-tugas pembangunan dan pemerintahan, bertujuan untuk melaksanakan semua tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar berjalan sesuai dengan rencana dan peraturan perundangan yang berlaku. Walaupun pengawasan melekat merupakan unsur utama dalam pengawasan tetapi pelaksanaan pengawasan fungsional tidak dapat ditinggalkan begitu saja dalam penyelenggaraan pengawasan secara keseluruhan. Implementasi pengawasan fungsional bersifat mutlak, di satu sisi berdasarkan UU dan di pihak lain, tanpa kehadiran pengawasan fungsional, pengawasan melekat tidak dapat berfungsi dengan efektif. Oleh karena itu, pengawasan fungsional sama pentingnya dengan pengawasan melekat. Perbedaannya adalah Wasnal menitikberatkan pada peranan pimpinan dan pada pengembangan sistem pengawasan secara internal, maka Wasnal bersifat melengkapi pelaksanaan Waskat tersebut melalui pembentukan lembaga-lembaga fungsional pengawasan. Presiden dalam menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 ¹²tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Peningkatkan kehandalan penyelenggaraan

¹² Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014

fungsi pengawasan intern dan kualitas sistem pengendalian intern dilakukan melalui penyempurnaan organisasi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Penyempurnaan organisasi BPKP

Melalui Perpres No.192 Tahun 2014 tentang BPKP meliputi kedudukan, tugas, fungsi, serta organisasi dan tata kerjanya. Perpres tersebut menyatakan bahwa BPKP mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/ daerah dan pembangunan nasional dengan memiliki fungsi antara lain: ¹³

- a. pelaksanaan audit, review, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya terhadap perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban akuntabilitas penerimaan negara/daerah dan akuntabilitas pengeluaran keuangan negara/daerah serta pembangunan nasional dan/atau kegiatan lain yang seluruh atau sebagian keuangannya dibiayai oleh anggaran negara/daerah dan/atau subsidi termasuk badan usaha dan badan lainnya yang didalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah

¹³ Ristriawan, Hendar dan Dewi Kania Sugiharti, "Penguatan Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Check and Balances System. Jurnal konstitusi, vol 14 No 3 Th 2017, hlm 603-604

serta akuntabilitas pembiayaan keuangan negara/ daerah;

- b. pelaksanaan reviu atas laporan keuangan dan laporan kinerja pemerintah pusat. Penguatan Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Mekanisme Checks and Balances System Strengthening the Management of State Financial Through the Mechanism of Checks and Balances System Perpres tersebut selanjutnya diikuti dengan penerbitan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2014 ¹⁴ yang ditujukan kepada Menteri/Pimpinan Lembaga, Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Negara, Para Gubernur/Bupati/Walikota, antara lain untuk:
 1. Mempercepat efektivitas penerapan sistem pengendalian intern pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara/ daerah dan pembangunan nasional sesuai lingkup tugas dan fungsi masing-masing;
 2. Mengintensifkan peran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah di lingkungan masing-masing dalam rangka meningkatkan kualitas, transparansi, dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional serta meningkatkan upaya pencegahan korupsi.

¹⁴ Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2014

3. Instruksi Presiden tersebut juga memuat penugasan kepada Kepala BPKP untuk melakukan pengawasan dalam rangka meningkatkan penerimaan negara/ daerah serta efisiensi dan efektivitas anggaran pengeluaran negara/ daerah, antara lain meliputi: ¹⁵
 - a. audit dan evaluasi terhadap pengelolaan penerimaan pajak, bea dan cukai;
 - b. audit dan evaluasi terhadap pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Instansi Pemerintah, Badan Hukum lain, dan Wajib Bayar;
 - c. audit dan evaluasi terhadap pengelolaan Pendapatan Asli Daerah;
 - d. audit dan evaluasi terhadap pemanfaatan aset negara/ daerah;
 - e. audit dan evaluasi terhadap program/kegiatan strategis di bidang kemaritiman, ketahanan energi, ketahanan pangan, infrastruktur, pendidikan, dan kesehatan;
 - f. audit dan evaluasi terhadap pembiayaan pembangunan nasional/daerah;

¹⁵ Ristriawan, Hendar dan Dewi Kania Sugiharti, "Penguatan Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Check and Balances System. *Jurnal konstitusi*, vol 14 No 3 Th 2017, hlm 604

5.2.3.10 Pelaksanaan Pengawasan Fungsional

Yang melaksanakan pengawasan fungsional adalah :

- a. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)
- b. Inspektorat Jenderal Kementerian, aparat pengawasan lembaga pemerintah non kementerian dan instansi pemerintah lainnya
- c. Inspektorat wilayah propinsi
- d. Inspektorat wilayah kabupaten atau kota

Dalam pelaksanaan pengawasan fungsional dapat digolongkan menjadi 3 bentuk kegiatan yaitu:

- a. Kegiatan pengawasan tahunan
- b. Kegiatan pengawasan khusus
- c. Kegiatan pengawasan hal-hal tertentu

Kegiatan pengawasan tahunan berdasarkan atas program kerja pengawasan tahunan (PKPT), manfaat PKPT yaitu :

- a. Menghindari adanya tumpang tindih pelaksanaan pemeriksaan
- b. Mengarahkan sasaran pemeriksaan sesuai dengan petunjuk Menko Ekuin/Wasbang
- c. Mengurangi inefisiensi dan pemborosan penggunaan tenaga pemeriksaan dengan jalan menentukan standar hari pemeriksaan untuk setiap jenis pemeriksaan
- d. Menghindari penyusunan rencana kerja yang melebihi kemampuan.

Dalam pelaksanaannya, PKPT dikoordinasikan oleh BPKP yaitu dengan jalan:

- a. Mengeluarkan pedoman pemeriksaan
- b. Memantau pelaksanaan PKPT
- c. Menerbitkan nama pengawas aparat pengawasan fungsional pemerintah
- d. Menyelenggarakan rapat koordinasi aparat pengawasan fungsional pemerintah untuk mengevaluasi hasil pelaksanaan PKPT.

Di samping melaksanakan pengawasan tahunan, aparat pengawas fungsional juga bisa melakukan pengawasan khusus dan pengawasan hal-hal tertentu. Pengawasan khusus ditujukan terhadap penyimpangan-penyimpangan atau masalah-masalah dalam bidang administrasi dalam lingkungan pemerintahan yang dinilai berdampak luas terhadap jalannya pemerintahan dan kehidupan masyarakat. Pengawasan khusus dilakukan oleh BPKP atau tim pemeriksa gabungan yang dibentuk oleh Kepala BPKP. Sedangkan pengawasan hal-hal tertentu dilaksanakan oleh Inspektur Jendral Pembangunan atas petunjuk Presiden atau Wakil Presiden.

Hasil pengawasan fungsional baik yang berdasarkan PKPT maupun berdasar pengawasan khusus dilaporkan oleh aparat pengawasan fungsional masing-masing kepada menteri, pimpinan lembaga pemerintah Non Kementrian dan pimpinan instansi yang bersangkutan dengan tembusan kepada Kepala BPKP. Laporan

tersebut disertai saran atau solusi tindak lanjut mengenai penyelesaian masalah.¹⁶

5.3 PENUTUP

5.3.1 Rangkuman

Yang dimaksud dengan pengawasan keuangan negara adalah segala kegiatan untuk menjamin agar pengumpulan penerimaan-penerimaan negara dan penyaluran pengeluaran-pengeluaran negara, tidak menyimpang dari rencana yang telah digariskan di dalam anggaran. Tujuan pengawasan keuangan negara pada dasarnya sebagai berikut:

1. Untuk menjaga agar anggaran yang disusun benar-benar dapat dijalankan;
2. Untuk menjaga agar kegiatan pengumpulan penerimaan dan pembelanjaan pengeluaran negara sesuai dengan anggaran yang telah digariskan;
3. Untuk menjaga agar pelaksanaan APBN benar-benar dapat dipertanggungjawabkan.

Pengawasan keuangan negara dibedakan menurut ruang lingkup, sifat, dan metode pengawasan.

¹⁶ Revrisond Baswir, *Op.cit*, hal.137-140.

5.3.2 Tes Formatif

Pilihlah salah satu jawaban yang Saudara anggap paling tepat!

1. Yang dimaksud dengan pengawasan keuangan negara adalah ...
 - A. segala kegiatan atau tindakan untuk menjamin agar penyelenggaraan berjalan sempurna
 - B. segala kegiatan untuk menjamin agar pengumpulan penerimaan-penerimaan negara dan penyaluran pengeluaran-pengeluaran negara, tidak menyimpang dari rencana yang telah digariskan di dalam anggaran
 - C. segala kegiatan untuk menjamin agar perencanaan dan pelaksanaan anggaran berjalan dengan baik
 - D. segala kegiatan untuk menjamin agar penerimaan negara dan pengeluaran negara sesuai atau sepadan
2. Berikut merupakan pengecualian tujuan pengawasan keuangan negara sebagai berikut:
 - A. untuk menjaga agar mendapat alokasi anggaran dari rencana yang sudah diajukan
 - B. untuk menjaga agar kegiatan pengumpulan penerimaan dan pembelanjaan pengeluaran negara sesuai dengan anggaran yang telah digariskan
 - C. untuk menjaga agar anggaran yang disusun benar-benar dapat dijalankan
 - D. untuk menjaga agar pelaksanaan APBN benar-benar dapat dipertanggungjawabkan

3. Berdasarkan ruang lingkupnya, pengawasan dibedakan menjadi...
 - A. pengawasan terhadap penerimaan negara dan pengawasan terhadap pengeluaran negara
 - B. pengawasan wetmatigheid, rechmatigheid, dan doelmatigheid
 - C. pengawasan internal dan pengawasan eksternal
 - D. pengawasan melekat dan pengawasan fungsional
4. Apa yang dimaksud dengan wetmatigheid?
 - A. prinsip pengawasan pengeluaran yang menekankan pentingnya aspek kesesuaian antara praktek pelaksanaan APBN dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku
 - B. prinsip pengawasan yang menitikberatkan APBN dengan cara menguji dasar hukum dari setiap aspek pelaksanaan APBN
 - C. prinsip pengawasan yang menekankan pentingnya peranan faktor tolok ukur dalam praktek pelaksanaan APBN
 - D. pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atau atasan langsung unit kerja terhadap bawahan dengan tujuan untuk mengetahui atau menilai apakah program kerja yang ditetapkan telah dilaksanakan
5. Pengawasan berdasarkan metode dibedakan menjadi...
 - A. pengawasan internal dan pengawasan eksternal

- B. pengawasan preventif dan detektif
 - C. pengawasan penerimaan dan pengawasan terhadap pengeluaran negara
 - D. pengawasan melekat dan pengawasan fungsional
6. Yang dimaksud dengan pengawasan fungsional adalah...
- A. pengawasan yang menekankan pentingnya peranan faktor tolok ukur dalam praktek pelaksanaan APBN
 - B. pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atau atasan langsung unit kerja terhadap bawahan
 - C. pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional baik yang berasal dari lingkungan internal maupun yang berasal dari lingkungan eksternal
 - D. pengawasan yang dilakukan sebelum dimulainya pelaksanaan suatu kegiatan atau sebelum terjadinya pengeluaran keuangan
7. Berikut merupakan tujuan pengawasan preventif... kecuali:
- A. mencegah terjadinya tindakan-tindakan yang menyimpang dari dasar yang telah ditentukan
 - B. untuk menjaga agar pelaksanaan APBN benar-benar dapat dipertanggungjawabkan
 - C. menentukan sasaran dan tujuan yang akan dicapai
 - D. menentukan kewenangan dan tanggung jawab sebagai instansi sehubungan dengan tugas yang harus dilaksanakan

8. Syarat-syarat keberhasilan Waskat yaitu... kecuali:
- A. lingkungan pengendalian manajemen yang kondusif
 - B. kemampuan memprediksi dan mengantisipasi resiko
 - C. aktivitas pengendalian yang memadai
 - D. meningkatkan disiplin, prestasi dan perkembangan pencapaian sasaran
9. Berikut ini merupakan fungsi pengawasan melekat, kecuali...
- A. adanya pemantauan, evaluasi dan tindak lanjut
 - B. tercapainya sasaran pelaksanaan tugas
 - C. dapat menurunnya praktek KKN
 - D. dapat mengurangi kebocoran, pemborosan dan pungutan liar
10. Yang melaksanakan pengawasan fungsional yaitu sebagai berikut, kecuali....
- A. Inspektorat wilayah provinsi
 - B. Inspektorat wilayah kabupaten atau kota
 - C. Pemerintah kecamatan
 - D. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan

5.3.3 Umpan Balik

Cocokkan jawaban anda dengan kunci jawaban tes formatif yang terdapat di bagian akhir bab ini. Hitunglah jawaban Anda yang benar, kemudian gunakan rumus di bawah ini.

Tingkat penguasaan = $\frac{\text{jumlah jawaban Anda yang benar} \times 100\%}{10}$

Arti tingkat penguasaan yang Anda capai:

90-100% = baik sekali

80 – 89% = baik

70 – 79 % = cukup

< 70% = kurang

5.3.4 Tindak Lanjut

Untuk dapat melanjutkan ke materi berikutnya, mahasiswa harus mampu menjawab paling tidak 75% pertanyaan dengan benar, jika kurang harus mengulang materi tersebut

5.3.5 Kunci Jawaban Tes Formatif

1. B
2. A
3. C
4. A
5. D
6. C
7. B
8. D
9. A
10. C