**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA**

**2.1 Organisasi**

**2.1.1 Pengertian Organisasi**

Organisasi adalah sarana/alat untuk mencapai tujuan. Oleh karena itu dikatakan organisasi adalah wadah (wahana) kegiatan daripada orang-orang yang bekerjasama dalam usahanya mencapai tujuan. Dalam wadah kegiatan itu setiap orang harus jelas tugas, wewenang dan tanggung jawabnya, hubungan dan tata kerjanya. Pengertian yang demikian disebut organisasi yang bersifat statis, karena sekedar hanya melihat kepada strukturnya. Disamping itu terdapat pengertian organisasi yang bersifat dinamis, dalam pengertian ini organisasi dilihat daripada sudut dinamikanya, aktivitas/tindakan daripada tata hubungan yang terjaadi dalam organisasi itu, baik yang bersifat formal maupun yang bersifat informal. Misalnya aktivitas tata hubungan atasan dengan bawahan, tata hubungan sesama atasan dan sesama bawahan, berhasil atau tidaknya tujuan yang akan dicapai dalam organisasi tergantung sepenuhnya kepada faktor manusianya.

Adapun pengertian Organisasi menurut **Mc. Farland (1985:42)** adalah :

***an organization is an identifiable group of people contributing their effort toward the attainment of goals.* organisasi adalah suatu kelompok manusia yang dapat di kenal yang menyumbangkan usahanya terhadap tercapai suatu tujuan.**

Organisasi menurut **dimock (1960:192)** adalah :

***organization is the systematic bringing together of interdependent part of form a unified whole throught which authority, coordination and control may be exercised to arcive a given purpose*. organisasi adalah perpaduan secara sistematis daripada bagian-bagian yang saling ketergantungan/berkaitan untuk membentuk suatu kesatuan yang bulat melalui kewenangan, koordinasi dan pengawasan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan.**

Pengertian Organisasi menurut **Sutarto (2002:31)** adalah :

***Organization is an ensemble of individuals who perform distinct but inter related and coordinated function in order that one or more tasks can be completed.* Organisasi adalah seluruh orang-orang yang melaksanakan fungsi-Fungsi yang berbeda tetapi saling berhubungan dan dikoordinasikan agar tugas dapat diselesaikan dengan baik.**

Dari definisi organisasi dapat memberikan ciri – ciri organisasi (*The Cracteristies of Organization*) yaitu :

* + - 1. **Adanya suatu kelompok orang yang dapat di kenal.**
      2. **Adanya kegiatan yang berbeda–beda tetapi satu sama lain saling berkaitan (*Interdependent part*) yang merupakan kesatuan usaha/kegiatan.**

1. **Tiap–tiap anggota memberikan sumbangan usahanya/tenaganya.**
2. **Adanya kewenangan, koordinasi, dan pengawasan.**
3. **Adanya suatu tujuan (*the idea of goals*).**

**2.2 Administrasi**

**2.2.1 Pengertian Administrasi**

Adminitrasi dalam arti sempit menurut **Soewarno Handayaniningrat (1988:2)** mengatakan :

**Administrasi secara sempit berasal dari *Administratie* (bahasa Belanda) yaitu meliputi kegiatan catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan.**

Administrasi dalam arti luas dari kata *administration* (bahasa inggris) di bawah ini akan dikemukakan beberapa pendapat, arti atau definisi dari pada administrasi dalam arti luas, yaitu :

Administrasi menurut **H.A Simon** yang dikutip oleh **Soewarno Handayaningrat (1985:2)** mengatakan :

***Administration as the activities of groups cooperating to accomplish common goals*’ administrasi sebagai kegiatan daripada kelompok yang mengadakan kerjasama untuk menyelesaikan tujuan bersama.**

Sedangkan **Siagian (1997:19)** mengatakan bahwa: **“Administrasi didefinisikan sebagai bimbingan, kepemimpinan dan pengawasan daripada usaha-usaha kelompok individu-individu terhadap tujuan bersama.”**

Dari definisi di atas **Siagian (1997:19)** mengatakan bahwa unsur dalam administrasi adalah:

1. **Adanya tujuan yang sudah ditetapkan lebih dahulu**
2. **Tujuan itu dapat dicapai atau diperoleh melalui kegiatan orang lain, dengan demikian ada atasan dan bawahan**
3. **Karena kegiatan itu melalui bantuan orang lain, maka perlu diadakan bimbingan dan pengawasan.**

Dengan demikian administrasi dapat ditinjau dari tiga sudut, yaitu:

1. **Sudut Proses**, berarti administrasi adalah segala kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan, dimulai dari proses pemikiran, proses pelaksanaan sampai proses tercapainya tujuan.
2. **Sudut Fungsionil**, berarti bahwa dalam segala kegiatan dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan, diperlukan fungsi-fungsi atau tugas-tugas tertentu, meliputi planning, organizing, staffing, directing and controlling.
3. **Sudut Institutionil**, berarti administrasi dianggap sebagai totalitas kelembagaan, dimana dalam lembaga itu terdapat kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan. Kegiatan itu bersifat menyeluruh, artinya dimulai dari tingkat atas sampai dengan tingkat bawah

**2.2.2 Pengertian Administrasi Negara**

Adapun pengertian Administrasi Negara menurut **George J.Gordon** yang di kutip oleh **Inu Kencana (2003:33)** yaitu :

**Seluruh proses baik yang dilakukan organisasi maupun perseorangan yang `berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hokum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif, eksekutif, serta peradilan.**

Sedangkan Administrasi Negara menurut **Edward H. Litchfield** yang di kutip oleh **Inu** **Kencana Syafei (2003:33)** yakni : **“Suatu studi mengenai bagaimana bermacam-macam badan pemerintah diorganisir, diperlengkapi dengan tenaga-tenaganya, dibiayai, digerakan, dan dipimpin.”**

Menurut **Dwight Waldo** mengenai Administrasi Negara yang di kutip oleh **Inu Kencana** **Syafei (2003:33)** adalah : **“Administrasi Negara adalah manajemen dan organisasi dari manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah”**

**2.3 Manajemen**

**2.3.1 Pengertian Manajemen**

Pengertian Manajemen menurut **Dr. R. Makharita**, *expert* PBB yang diperbantukan pada Kantor Pusat Lembaga Administrasi Negara dari tahun 1977-1980 yang di kutip oleh **Soewarno Handayaningrat (1996:19)**, memberikan definisi sebagai berikut :

***Management is utilization of available or potentials resources in achieving a given ends.* (Manajemen adalah pemanfaatan sumber-sumber yang tersedia atau berpotensial di dalam pencapaian tujuan).**

Sedangkan **Sondang P. Siagian (1996:5)** memberikan pengertian : **“Manajemen didefinisikan sebagai kemampuan atau keterampilan untuk memperoleh suatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain.”**

**2.3.2 Proses/Fungsi Manajemen**

Pengertian proses berarti serangkaian tahap kegiatan mulai dari menentukan sasaran sampai berakhirnya sasaran/tercapainya tujuan, sedangkan fungsi adalah tugas atau kegiatan. Akan tetapi, perkataan proses dan fungsi dalam hal ini tampaknya mempunyai pengertian yang sama misalnya, W.H. Newman, L. Gulick, G. Terry menyebut proses manajemen. Mc. Farland, Koontz, F. Taylor, menyebut fungsi manajemen. H. Fayol menyebut pengertian yang sama yaitu proses/fungsi adalah unsure *(elements).* Di bawah ini dikemukakan pendapat-pendapat sebagai berikut :

Menurut **Dalton E. Mc. Farland** yang dikutip oleh **Soewarno Handayaningrat (1996:21)** menyebut “Fungsi daripada Pimpinan” *(The Function of Executive/Management)* yang terbagi dalam 3 fungsi dengan akronim (POCO), yaitu :

* + - * 1. **Perencanaan *(Planning).***

Perencanaan berarti memutuskan tujuan berdasarkan ramalan apa yang akan terjadi dalam waktu yang akan datang (*forecasting* = melihat ke depan). Di dalam *forecasting* dipertimbangkan apa yang akan terjadi (kecenderungan/*trends*) perubahan (*change*) dan masalah-masalah pada waktu yang akan datang itu.

* + - * 1. **Pengorganisasian *(Organizing).***

Di samping mengatur sumber-sumber yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan yang efektif, yang lebih penting disini ialah mengatur faktor manusia yang diserahi tugas-tugas dalam pelaksanaan kerja *(organizing work staffing*) dan melimpahkan wewenang dan tanggung jawab terhadap seorang yang memangku jabatan.

* + - * 1. **Pengawasan *(Controlling).***

Pengawasan ialah untuk mengetahui apakah pelaksanaan kerja sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, bila perlu dengan mengadakan perubahan-perubahan atau pembetulan secukupnya.

Menurut **George Terry** dalam bukunya *Principles of Management* yang dikutip oleh **Soewarno Handayaningrat (1996:25)** menggunakan pendekatan “Proses daripada Manajemen” dengan akronim POAC, terdiri atas :

1. **Perencanaan (Planning).**

Perencanaan adalah suatu pemilihan yang berhubungan dengan kenyataan-kenyataan, membuat dan menggunakan asumsi-asumsi yang berhubungan dengan waktu yang akan datang (*future*) dalam menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diusulkan dengan penuh keyakinan untuk tercapainya hasil yang dikehendakinya.

1. **Pengorganisasian (Organizing).**

Pengorganisasian adalah menentukan, mengelompokan, dan pengaturan berbagai kegiatan yang dianggap perlu untuk pencapaian tujuan, peguasaan orang-orang dalam kegiatan-kegiatan ini, dengan menetapkan faktor-faktor lingkungan fisik yang sesuai, dan menunjukkan hubungan kewenangan yang dilimpahkan terhadap setiap individu yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan tersebut.

1. **Penggerakan Pelaksanaan (Actuacting).**

Penggerakan pelaksanaan adalah usaha agar semua anggota kelompok suka melaksanakan tercapainya tujuan dengan kesadarannya dan berpedoman pada perencanaan (*planning*) dan usaha pengorganisasiannya.

1. **Pengawasan (controlling).**

Pengawasan adalah proses penentuan apa yang harus diselesaikan yaitu : pelaksanaan, penilaian pelaksanaan, bila perlu melakukan tindakan korektif agar supaya pelaksanaannya tetap sesuai dengan rencana yaitu sesuai dengan standar.

**2.4 Pengawasan**

**2.4.1 Pengertian Pengawasan**

Pengawasan menurut **Mc. Farland** yang dikutip oleh **Soewarno Handayaningrat (1985:143)** yaitu :

***Control is the process by which an executive gets the performance of his subordinates to correspond as closely as possible to chosen plans, orders, objectives, or polices.* Pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan, atau kebijaksanaan yang telah ditentukan.**

Pengertian pengawasan menurut **M. Manullang (1998:18)** mengatakan bahwa :

**Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menialinya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud suapaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.**

Adapun pengertian lain dari pengawasan menurut **Saiful Anwar (2004:127)** dalam bukunya **Sendi-Sendi Administrasi** **Negara** bahwa :

**Pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditentukan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan.**

**2.4.2 Maksud, Tujuan dan Fungsi Pengawasan**

Pengawasan itu dimaksudkan untuk mencegah atau untuk memperbaiki kesalahan, penyimpangan, ketidakseusuaian, penyelewengan dan lainnya yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan. Jadi maksud pengawasan bukan mencari kesalahan terhadap orangnya, tetapi mencari kebenaran terhadap hasil pelaksanaan pekerjaannya.

Tujuan pengawasan adalah agar hasil pelaksanaan pekerjaan diperoleh secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif), sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Fungsi pengawasan menurut **Soewarno Handayaningrat (1985:144)** yakni:

1. **Mempertebal rasa tanggung jawab terhadap pejabat yang diserahi tugas dan wewenang dalam pelaksanaan pekerjaan.**
2. **Mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaannya sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan.**
3. **Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, kelalaian dan kelemahan, agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan.**
4. **Untuk memperbaiki kesalahan dan penyelewengan, agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan dan pemborosan-pemborosan.**

**2.4.3 Macam-macam Pengawasan**

Adapun macam-macam pengawasan menurut **Soewarno Handayaningrat (1985:144)** adalah:

1. **Pengawasan dari Dalam (*Internal Control*).**

Pengawasan dari dalam berarti pengawasan yang dilakukan oleh Aparat/Unit Pengawasan yang dibentuk di dalam organisasi itu sendiri. Aparat/Unit Pengawasan ini bertindak atas nama Pimpinan Organisasi. Aparat/Unit Pengawasan ini bertugas mengumpulkan data dan informasi yang diperlukan oleh Pimpinan Organisasi. Data-data dan informasi ini dipergunakan oleh Pimpinan untuk menilai kemajuan dan kemunduran dalam pelaksanaan pekerjaan. Hasil pengawasan ini dapat pula digunakan dalam menilai kebijaksanaan Pimpinan. Untuk itu kadang-kadang Pimpinan perlu meninjau kembali kebijaksanaan/keputusan-keputusan yang telah dikeluarkan. Sebaliknya, pimpinan dapat pula melakukan tindakan-tindakan perbaikan (korektif) terhadap pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya. Internal Control, misalnya: Inspektorat Jenderal adalah Aparat Pengawasan di dalam suatu Departemen.

1. **Pengawasan dari Luar Organisasi (*Eksternal Control*).**

Pengawasan eksternal berarti pengawasan yang dilakukan oleh Aparat/Unit pengawasan dari luar organisasi itu. Aparat/Unit pengawasan dari luar organisasi itu adalah Aparat Pengawasan yang bertindak atas nama Atasan dari Pimpinan organisasi itu, atau bertindak atas permintaan Pimpinan organisasi itu karena permintaannya. Misalnya: pengawasan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara terhadap sesuatu Departemen. Aparat Pengawasan ini bertindak atas nama Pemerintah/Presiden melalui Menteri Keuangan.

1. **Pengawasan Preventif.**

Arti daripada pengawasan prefentif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum rencana itu dilaksanakan. Maksud pengawasan ini adalh untuk mencegah terjadinya kekeliruan/kesalahan dalam pelaksanaan. Dalam system pengawasan anggaran, pengawasan ini disebut pre-audit.

Pengawasan prefentiv dapat dilakukan dengan usaha-usaha sebagai berikut:

1. Menentukan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan system prosedur, hubungan dan tata kerjanya.
2. Membuat Pedoman/Manual sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan.
3. Menentukan kedudukan, tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya.
4. Mengorganisasikan segala macam kegiatan, penempatan pegawai dan pembagian pekerjaannya.
5. Menentukan system koordinasi, pelaporan dan pemeriksaan.
6. Menetapkan sanksi-sanksi terhadap pejabat yang menyimpang dari peraturan yang telah ditetapkan.
7. **Pengawasan Represif.**

Arti daripada pengawasan represif ialah pengawasan yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan. Maksud diadakannya pengawasan represif ialah untuk menjamin kelangsuangan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Dalam system pemeriksaan anggaran, pengawasan ini disebut post-audit.

Adapun pengawasan represif ini dapat menggunakan system-sistem pengawasan sebagai berikut:

1. Sistem Komperatif.
2. Mempelajari laporan-laporan kemajuan (*progress report*) dari pelaksanaan pekerjaan, dibandingkan dengan jadwl rencana pelaksanaan.
3. Membandingkan laporan-laporan hasil pelaksanaan pekerjaan dengan rencana yang telah diputuskan sebelumnya.
4. Menagadakan analisa terhadap perbedaan-perbedaan tersebut, termasuk factor lingkungan yang mempengaruhinya.
5. Memberikan penilaian terhadap hasil pelaksanaan pekerjaan, termasuk para penanggung jawabnya.
6. Mengambil keputusan atas usaha perbaikannya atau penyempurnaannya.
7. Sistem Verifikatif.
8. Menentukan ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan prosedur pemeriksaan.
9. Pemeriksaan tersebut harsu dibuat laporan secara periodic atau secara khusus.
10. Mempelajari laporan untuk mengetahui perkembangan dari hasil pelaksanaannya.
11. Mengadakan penilaian terhadap hasil pelaksanaannya.
12. Memutuskan tindakan-tindakan perbaikan atau penyempurnaannya.
13. Sistem Inspektif.

Inspeksi dimaksudkan untuk mengecek kebenaran dari suatu laporan yang dibuat oleh para petugas pelaksanaannya. Dalam pemeriksaan di tempat (*on the spot inspection*) instruksi-instruksi diberikan dalam rangka perbaikan dan penyempurnaan pekerjaan. Inspeksi dimaksudkan untuk memberikan penjelasan-penjelasan terhadap kebijaksanaan pimpinan. Penjelasan-penjelasan ini merupakan kontak pribadi antara Pimpinan/Wakil Pimpinan dengan para petugas pelaksana di tempat, yang dapat menimbulkan rasa kesetiakawanan (jiwa korps), rasa solidaritas, dan ketinggian moral.

Untuk menjamin hasil yang objektif dalam inspeksi ini, kadang-kadang diperlukan penggantian jabatan *(tour of duty)* dalam periode tertentu. Penggantian jabatan ini dimaksudkan pula untuk lebih menyegarkan tugas-tugas Inspeksi, karena tugas-tugas tersebut kecuali membosankan juga menjemukan.

1. Sistem Insvestigatif.

Sistem ini lebih menitikberatkan terhadap penyelidikan/penelitian yang lebih mendalam terhadap sesuatu masalah yang bersifat negatif. Penyelidikan/penelitian ini didasarkan atas suatu laporan yang masih bersifat hipotesa (anggapan). Laporan tersebut mungkin benar dan mungkin salah. Oleh karena itu perlu diteliti lebih mendalam untuk dapat mengungkapkan hipotesa tersebut. Agar dapat memperoleh jawaban yang benar diperlukan pengumpulan data, menganalisa atau mengolah data, dan penilaian atas data tersebut. Berdasarkan atas hasil penelitian/penyelidikan tersebut, kemudian segera diambil keputusannya.

**2.4.4 Metode Pengawasan**

Metode pengawasan menurut **Soewarno** **Handayaningrat (1985:147)** terdapat 6 metode, yakni:

1. **Pengawasan Langung.**

Pengawasan langsung ialah apabila Aparat Pengawasan / Pimpinan Organisasi melakukan pemeriksaan langsung pada tempat pelaksanaan pekerjaan, baik dengan sistem inspektif, verifikatif maupun dengan sistem investigatif. Metode ini dimaksudkan agar segera dapat dilakukan tindakan perbaikan dan penyempurnaan dalam pelaksanaan pekerjaan, sedangkan system pengawasan langsung oleh atasannya ini disebut *built in control*.

1. **Pengawasan Tidak Langsung.**

Pengawasan tidak langsung ialah apabila Aparat Pengawasan/Pimpinan Organisasi melakukan pemeriksaan pelaksanaan pekerjaan hanya melalui laporan-laporan yang masuk padanya. Laporan-laporan tersebut dapat berupa uraian kata-kata, deretan angka-angka atau statistik yang berisi gambaran atas hasil kemajuan yang telah tercapai sesuai dengan pengeluaran biaya/anggaran yang telah direncanakan. Kelemahan daripada pengawasan tidak langsung ini tidak dapat segera mengetahui kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaannya, sehingga dapat menimbulkan kerugian yang lebih besar.

1. **Pengawasan formal.**

Pengawasan formal ialah pengawasan yang secara formal dilakukan oleh Unit/Aparat Pengawasan yang bertindak atas nama Pimpinan Organisasinya atau Atasan daripada Pimipinan Organisasi itu. Dalam pengawasan ini biasanya telah ditentukan prosedur, hubungan dan tata kerjanya. Misalnya: periode waktu pemeriksaan, periode waktu pertanggungjawaban dan periode waktu pelaporan. Aparat pengawasan ini harus melaporkan secara periodic perkembangan dari hasil pekerjaan yang telah dilaksanakan terhadap Pimpinan. Laporan itu harus disertai saran-saran perbaikan atau penyempurnaannya. Maksud laporan dari aparat pengawasan ini agar pimpinan selalu dapat mengikuti perkembangan segala hal yang terjadi di dalam organisasinya.

1. **Pengawasan informal.**

Pengawasan informal ialah pengawasan yang tidak melalui saluran formal atau prosedur yang telah ditentukan. Pengawasan informal ini biasanya dilakukan oleh pejabat pimpinan dengan melalui kunjungan yang tidak resmi (pribadi) atau secara *incognito*. Hal ini dimaksudkan untuk menghindarkan kekakuan dalam hubungan antara atasan dan bawahan. Dengan cara demikian pimpinan menghendaki keterbukaan dalam memperoleh informasi dan sekaligus usul/saran perbaikan dan penyempurnaannya dari bawahannya. Masalah-masalah yang dihadapi oleh bawahannya yang tidak mungkin dipecahkan sendiri pimpinan dapat memberikan jalan keluar pemecahannya. Sebaliknya bawahan juga merasa bangga karena diberi kesempatan mengemukakan pendapatnya secara langsung terhadap pimpinannya. Jelaslah bahwa pengawasan informal mendekatkan hubungan pribadi yang bersifat informal. Hal ini sangat menguntungkan terhadap pelaksanaan-pelaksanaan tugas-tugas pekerjaan.

1. **Pengawasan Administratif.**

Pengawasan administratif ialah pengawasan yang meliputi bidang: Keuangan, Kepegawaian, dan Material.

1. Pengawasan Keuangan.

Pengawasan keuangan menyangkut tentang: Pos-pos Anggaran, Pelaksanaan Anggaran, yang meliputi Pengurusan Administrasi dan Pengurusan Bendaharawan. Hal ini menyangkut prosedur penerimaan dan prosedur pengeluaran uang. Dalam prosedur penerimaan berhubungan dengan Surat Keputusan Otoritasi (SKO) sesuai dengan pos-pos anggaran, sedangkan yang berhubungan dengan prosedur pengeluaran uang berhubungan dengan syarat-syarat yang diperlukan dalam pembayaran, yang disertai dengan bukti-bukti pengeluaran dan hasil pembayarannya.

1. Pengawasan Kepegawaian (*Personal*).

Pengawasan kepegawaian menyangkut hal-hal yang berhubungan dengan Administrasi Kepegawaian, yaitu perihal kebenaran prosedur penerimaan (umur, pendidikan atau keahlian, pengalaman, bakat, dan sebagainya). Syarat-syarat pengangkatan dan penempatan. Uaraian pekerjaan (*job description*), karajinan, ketekunan dan kedisiplinan, pengembangan karier, penilaian tentang prestasi kerjanya, kesejahteraan dan jaminan hari tua (asuransi, pension, dan sebagainya). Pengawasan kepegawaian di samping penilaian terhadap kewajiban-kewajiban mereka yang harus dilaksanakan juga menyangkut terhadap hak-hak mereka yang harus dipenuhi (gaji, kenaiakan pangkat, dan fasilitas-fasilitas lain).

1. Pengawasan Material.

Pengawasan material ialah untuk mengetahui apakah barang-barang yang disediakan (dibeli) sesuai dengan rencana pengadaannya. Hal ini menyangkut prosedur pengadaannya, harganya, kuantitas dan kualitas (jumlah dan mutunya), penyimpanan, pengangkutan dan pemeliharaannya. Bukti pembayaran dan penerimaan barang, jenis-jenis barang, merek pabrik, tahun pembuatan dan perusahaan yang menjual. Pengawasan material ini harus disertai standar barang yang telah ditentukan.

1. **Pengawasan Teknis (*Technical* *Control*).**

Pengawasan Teknis ialah pengawasan terhadap hal-hal yang bersifat fisik, misalnya pemeriksaan terhadap pembangunan gedung, pemeriksaan terhadap kesehatan rakyat di desa, dan sebagainya. Pemeriksaan ini meliputi jenis kuantitaif (jumlah) dan kualitatif (mutu) dan biaya yang diperlukan setiap satuannya.

**2.4.5 Prinsip-prinsip Pengawasan**

Agar fungsi pengawasan mencapai hasil yang diharapkan, maka pimpinan organisasi atau unit organisasi yang melaksanakan fungsi pengawasan harus mengetahui dan menerapkan prinsip-prinsip pengawasan.

**George R. Terry** dalam **Winardi (1986:396)** mengemukakan bahwa prinsip pengawasan yang efektif membantu usaha-usaha kita untuk mengatur pekerjaan yang direncanakan untuk memastikan bahwa pelaksanaan pekerjaan tersebut berlangsung sesuai dengan rencana. Sedangkan menurut **Ulbert Silalahi (1992:178)** prinsip-prinsip pengawasan adalah:

1. Pengawasan harus berlangsung terus menerus bersamaan dengan pelaksanaan atas pekerjaan.

Pengawasan harus menemukan, menilai dan menganalisis data tentang pelaksanaan pekerjaan secara objektif.

* + - 1. Pengawasan bukan semata-mata untuk mencari kesalahan tetapi juga mencari atau menemukan kelemahan dalam pelaksanaan pekerjaan.
      2. Pengawasan harus memberi bimbingan dan mengarahkan untuk mempermudah pelaksanaan pekerjaan dalam pencapaian tujuan.
      3. Pengawasan tidak menghambat pelaksanaan pekerjaan tetapi harus menciptakan definisi (hasil guna).
      4. Pengawasan harus fleksibel.
      5. Pengawasan harus berorientasi pada rencana dan tujuan yang telah ditetapkan (*Plan and Objective Oriented*).
      6. Pengawasan dilakukan terutama pada tempat-tempat strategis atau kegiatan-kegiatan yang sangat menentukan atau *control by exeception.*
      7. Pengawasan harus membawa dan mempermudah melakukan tindakan perbaikan (*Corrective Action*).

**2.4.6 Bentuk-bentuk Pengawasan**

Bentuk-bentuk atau tipe pengawasan menurut **Hamdan Mansoer (1989:158)** adalah sebagai berikut:

1. **Pengawasan Pra Kerja.**

Bentuk pengawasan pra kerja ini sifatnya mempersiapakan antisipasi permasalahan yang akan datang, sebagai peringatan untuk tidak dilanggar. Pengawasan bentuk ini memberikan patokan kerja dan tidak memandori kerja.

1. **Pengawasan Semasa Kerja.**

Pengawasan yang dilakukan pada saat tugas diselenggarakan, memungkinkan manajer melakukan perbaikan di tempat pada waktu penyimpangan diketahui. Perbaikan secara langsung sebelum penyimpangan terlalu jauh terjadi, yang mungkin akan sangat sukar meluruskannya, lebih menguntungkan pengawasan ini ialah supervisi. Supervisi langsung memungkinkan manajer melakukan tindakan koreksi langsung pula.

1. **Pengawasan Pasca Kerja.**

Pengawasan dilakukan sesudah kegiatan atau pekerjaan berlangsung dan sudah berselang waktu yang lama. Kelemahannya ialah penyimpangan baru diketahui setelah pekerjaan seluruhnya selesai, sehingga tidak mungkin diperbaiki lagi.

**2.4.7 Asas-asas Pengawasan**

Asas-asas pengawasan yang dikemukakan oleh **Komaruddin (1992:19)** antara lain:

1. **Asas Sumbangan terhadap Tujuan.**
2. **Azas Penetapan Standar.**
3. **Asas Penetapan Pokok-Pokok Pengawasan Strategi.**
4. **Asas Tindakan Perbaikan.**
5. **Asas Manajemen dengan Kekecualian.**
6. **Asas Keluwesan Pengawasan.**
7. **Asas Keharmonisan Pengawasan.**
8. **Asas Kecocokan Pengawasan.**
9. **Asas Tanggung Jawab Pengawasan.**
10. **Asas Akuntabilitas Pengawasan.**

**2.4.8 Cara Pengawasan**

Agar pengawasan yang dilakukan oleh atasan efektif, maka haruslah terkumpul fakta-fakta menurut **Manullang (2004:178)** yaitu:

1. **Pengawasan Melalui Peninjauan Pribadi.**

Peninjauan pribadi (personal inception, personal observation) adalah mengawasi dengan jalan meninjau secara pribadi, sehingga dapat dilihat pelaksanaan pekerjaan. Cara seperti ini member kesan kepada bawahan bahwa mereka diamati secara khusus dan kuat sekali. Sebagai alasan karena dengan cara ini kontak langsung antara atasan dengan bawahan dapat dipererat.

1. **Pengawasan Melalui Laporan Lisan.**

Dengan cara ini, pengawasan dilakukan dengan mengumpulkan fakta-fakta melalui laporan lisan yang diberikan bawahan. Wawancara yang diberikan ditujukan kepada orang-orang atau segolongan orang tertentu yang dapat memberi gambaran dari hal-hal yang ingin diketahui, terutama tentang hasil sesungguhnya (*actual result*) yang dicapai oleh bawahannya. Dengan cara ini kedua belah pihak aktif, bawahan memberikan laporan lisan tentang hasil pekerjaannya dan atasan dapat menanyakannya lebih lanjut untuk memperoleh fakta-fakta yang diperlukan.

1. **Pengawasan Melalui Laporan Tertulis.**

Laporan tertulis (*written report*) merupakan suatu pertanggungjawaban kepada atasan mengenai pekerjaan yang dilaksanakannya, sesuai dengan instruksi dan tugas-tugas yang diberikan atasan kepadanya. Dengan laporan tertulis yang diberikan oleh bawahan, maka atasan dapat membaca apakah bawahan-bawahan tersebut melaksanakan tugas-tugas yang diberikan kepadanya dengan penggunaan hak-hak atau kekuasaan yang didelegasikan kepadanya.

1. **Pengawasan Melalui Laporan Kepada Hal-hal yang Bersifat Khusus.**

Pengawasan yang berdasarkan kekecualian atau *control by exception* adalah suatu sistem pengawasan dimana pengawasan itu ditujukan kepada soal-soal kekecualian. Jadi pengawasan hanya dilakukan bila diterima laporan yang menunjukkan adanya peristiwa-peristiwa yang istimewa.

**2.4.9 Standar Pengawasan**

Sebelum kegiatan pengawasan itu dilakukan, perlu ditentukan standar atau ukuran pengawasan. **Manullang (2004:186)** menggolongkan jenis-jenis standar pengawasan ke dalam tiga golongan besar, yaitu:

1. Standar dalam Bentuk Fisik (*physical standard*) adalah semua standar yang dipergunakan untuk menilai atau mengukur hasil pekerjaan bawahan dan bersifat nyata tidak dalam bentuk uang, meliputi:
2. Kuantitas hasil produksi
3. Kualitas hasil produksi
4. waktu
5. Standar dalam Bentuk Uang adalah semua standar yang dipergunakan untuk menilai atau mengukur hasil pekerjaan bawahan dalam bentuk jumlah uang, meliputi:
6. Standar biaya
7. Standar penghasilan
8. Standar investasi
9. Standar *Intangible* adalah standar yang biasa digunakan untuk mengukur atau menilai kegiatan bawahan baik dengan bentuk fisik maupun dalam bentuk uang. Misalnya untuk mengukur kegiatan bagian atau kepala bagian hubungan kemasyarakatan atau mengukur sikap pegawai terhadap perusahaan.

**2.4.10 Proses Dasar Pengawasan**

Proses pengawasan adalah serangkaian kegiatan di dalam melaksanakan pengawasan terhadap suatu tugas atau pekerjaan dalam suatu organisasi. Proses pengawasan ini terdiri dari beberapa tindakan (langkah pokok) tertentu yang bersifat fundamental bagi semua pengawasan manajerial.

Menurut **George R. Terry** dalam **Winardi (1986:397**) mengemukakan bahwa pengawasan merupakan suatu proses yang dibentuk oleh tiga macam langkah-langkah, meliputi:

1. **Mengukur hasil pekerjaan.**
2. **Membandingkan hasil pekerjaan dengan standar dan memastikan perbedaan (apabila ada perbedaan).**
3. **Mengoreksi penyimpangan yang tidak dikehendaki melalui tindakan perbaikan.**

Pengawasan menurut **T. Hani Handoko (2013:361)** biasanya terdiri paling sedikit lima tahap, sebagai berikut:

1. **Penetapan standar pelaksanaan (perencanaan).**

Tahap pertama dalam pengawasan adalah penetapan standar pengawasan. Standar mengandung arti sebagai suatu satuan pengukuran yang dapat digunakan sebagai patokan untuk penilaian hasil-hasil, tujuan, sasaran, kuota dan target pelaksanaan dapat digunakan sebagai standar.

1. **Penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan.**

Penetapan standar adalah sia-sia bila tidak disertai berbagai cara untuk mengukur pelaksanaan kegiatan nyata. Oleh karena itu tahap kedua dalam pengawasan adalah menentukan pengukuran pelaksanaan kegiatan tepat.

1. **Pengukuran pelaksanaan kegiatan nyata.**

Setelah frekuensi pengukuran dan sistem monitoring ditentukan, pengukuran dilakukan sebagai proses yang berulang-ulang dan terus-menerus. Ada berbagai cara untuk melakukan pengukuran pelaksanaan, yaitu pengamatan (observasi), laporan-laporan baik tertulis maupun lisan. Metoda-metoda otomatis dan inspeksi, pengujian (test) atau dengan pengambilan sampel.

1. **Pembandingan pelaksanaan kegiatan dengan standar dan penganalisaan penyimpangan-penyimpangan.**

Perbandingan pelaksanaan nyata dengan pelaksanaan yang direncanakan atau standar yang telah ditetapkan merupakan tahap yang paling mudah dilakukan, tetapi kompleksitas dapat terjadi pada saat menginterpretasikan adanya penyimpangan (deviasi). Penyimpangan-penyimpangan harus dianalisa untuk menentukan mengapa standar tidak dapat dicapai.

1. **Pengambilan tindakan korektif bila perlu.**

Bila hasil analisa menunjukan perlunya tindakan koreksi, tindakan ini harus diambil. Tindakan koreksi dapat diambil dalam tiga bentuk. Standar mungkin diubah, pelaksanaan diperbaiki, atau keduanya dilakukan bersamaan. Tindakan koreksi mungkin berupa:

1. Mengubah standar mula-mula (barangkali terlalu tinggi atau terlalu rendah).
2. Mengubah pengukuran pelaksanaan (inspkesi terlalu sering frekuensinya atau kurang atau bahkan mengganti sistem pengukuran itu sendiri).
3. Mengubah cara dalam menganalisa, dan menginterpretasikan penyimpangan-penyimpangan.

**2.4.11 Pentingnya Pengawasan**

Menurut **Malayu S.P. Hasibuan (2013:363)** ada berbagai faktor yang membuat pengawasan semakin diperlukan oleh setiap organisasi. Faktor - faktor itu adalah:

1. **Perubahan Lingkungan Organisasi.**

Berbagai perubahan lingkungan organisasi terjadi terus-menerus dan tak dapat dihindari, seperti munculnya inovasi produk dan pesaing baru, diketemukannya bahan baku baru, adanya peraturan pemerintah baru, dan sebagainya. Melalui fungsi pengawasan manajer mendeteksi perubahan-perubahan yang berpengaruh pada barang dan jasa organisasi, sehingga mampu menghadapi tantangan atau memanfaatkan kesempatan yang diciptakan perubahan-perubahan yang terjadi.

1. **Peningkatan Kompleksitas Organisasi.**

Semakin besar organisasi semakin memerlukan pengawasan yang lebih formal dan hati-hati.

1. **Kesalahan-kesalahan.**

Bila para bawahan tidak pernah membuat kesalahan, pimpinan dapat secara sederhana melakukan fungsi pengawasan. Tetapi kebanyakan anggota organisasi sering membuat kesalahan-kesalahan sehingga sistem pengawasan memungkinkan pimpinan mendeteksi kesalahan-kesalahan tersebut sebelum menjadi kritis.

1. **Kebutuhan Manajer Untuk Mendelegasikan Wewenang.**

Bila manajer mendelegasikan wewenang kepada bawahannya tanggung jawab atasan itu sendiri tidak berkurang. Satu-satunya cara manajer dapat menentukan apakah bawahan telah melakukan tugas-tugas yang telah dilimpahkan kepadanya adalah dengan mengimplementasikan sistem pengawasan. Tanpa sistem tersebut, manajer tidak dapat memeriksa pelaksanaan tugas bawahan.

Kata “pengawasan” sering mempunyai konotasi yang tidak menyenangkan, karena dianggap akan mengancam kebebasan dan otonomi pribadi. Padahal organisasi sangat memerlukan pengawaasan untuk menjamin terciptanya tujuan. Sehingga tugas manajer adalah menemukan keseimbangan antara pengawasan organisasi dan kebebasan pribadi atau mencari tingkat pengawasan yang tepat. Pengawasan yang berlebihan akan menimbulkan birokrasi, mematikan kreativitas, dan sebagainya, yang akhirnya merugikan organisasi sendiri. Sebaliknya pengawasan yang tidak mencukupi dapat menimbulkan pemborosan sumber daya dan membuat sulit pencapaian tujuan.

**2.5 Efektivitas Kerja**

**2.5.1 Pengertian Efektivitas Kerja**

Setiap organisasi dalam suatu unit menginginkan semua pegawai atau aparat dalam melaksanakan tugasnya dapat bekerja sesuai dengan yang telah diprogramkan oleh ketua atau pimpinan, yang dapat tercapai tepat pada waktu yang telah ditentukan. Suatu program atau rencana yang telah tercapai sesuai dengan yang telah ditargetkan oleh ketua atau pimpinan adalah efektif karena keberhasilan suatu organisasi pada umumnya diukur dengan efektivitas kerja pegawainya.

Pengertian efektivitas menurut **Sedarmayanti** **(2001:105)** yaitu sebagai berikut : **“Efektivitas berkaitan dengan pencapaian untuk kerja maksimal, dalam arti pencapaian target yang sesuai dengan kualitas, kuantitas dan waktu.”**

pengertian efektivitas kerja dari **Sondang P. Siagian (1997:51)** yaitu sebagai berikut:

**Efektivitas kerja adalah penyelesaian pekerjaan tepat pada waktu yang telah ditetapkan sebelumnya, artinya apakah pelaksanaan suatu tugas dinilai baik atau tidak sangat tergantung bilamana tugas tersebut diselesaikan dan tidak, terutama cara melaksanakannya dan berapa biaya yang diselesaikan untuk itu.**

pengertian efektivitas kerja menurut **Agus Dharma (1997:46)** adalah sebagai berikut: **”Efektivitas kerja adalah penyelesaian suatu pekerjaan yang didasari dengan hasil yang baik dari jumlah pekerjaan yang ada terhadap ketepatan waktu yang telah ditentukan.”**

Pengertian efektivitas menurut **William N. Dunn** **(2003:498)** yang dikutif oleh **Wibawa,** yaitu sebagai berikut:

**Efektivitas *(Effectiveness)* : Suatu kriteria untuk menseleksi berbagai alternatif untuk dijadikan rekomendasi didasarkan pertimbangan apakah yang direkomendasikan tersebut memberikan hasil (akibat) yang maksimal**.

**2.5.2 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Efektivitas Kerja**

Untuk terwujudnya efektivitas kerja, ada beberapa faktor yang mempengaruhinya. **Menurut Richard M.Steers (1985:9-11)**, mengidentifikasi empat faktor yang mempengaruhi efekivitas kerja yaitu :

1. **Karakteristik organisasi**

Mempengaruhi efektivitas kerja karena karateristik organisasi ini menggambarkan struktur yang harus dilalui oleh pegawainya dalam melakukan pekerjaannya. Struktur organisasi merupakan cara untuk menempatkan manusia sebagai bagian dari pada suatu hubungan yang relatif tetap yang akan menentukan pola-pola interaksi dan tingkah laku yang berorientasi pada tugas.

1. **Karakteristik lingkungan**

Karakteristik lingkungan ini secara keseluruhan berada dalam lingkungan organisasi seperti peralatan, perlengkapan, hubungan diantara pegawai dan kondisi kerja. Ciri lingkungan ini selalu mengalami perubahan artinya memiliki sifat ketidakpastian karena selalu terjadi proses dinamisasi.

1. **Karakteristik pekerjaan**

Faktor inilah yang paling berpengaruh terhadap efektivitas kerja, karena betapapun lengkap sarana dan prasarana, betapa baikpun mekanisme kerja tanpa dukungan kualitas sumber daya yang mengisinya tidak akan ada artinya.

1. **Karakteristik kebijakan dan praktek manajemen**

Praktek manajemen adalah strategi dan mekanisme kerja yang dirancang dalam mengkondisikan semua hal dalam organisasi. Kebijakan dan praktek manajemen ini harus memperhatikan juga unsur manusia sebagai individu yang memiliki perbedaan bukan hanya mementingkan strategi mekanisme kerja saja. Mekanisme kerja ini meliputi penetapan tujuan strategi, pencarian dan pemanfaatan sumber daya dan pemanfaatan sumber daya dan menciptakan lingkungan prestasi, proses komunikasi, kepemimpinan, dan pengambilan keputusan yang bijaksana, adaptasi terhadap perubahan lingkungan dan inovasi organisasi.

**2.5.3 Ukuran-Ukuran Efektivitas Kerja**

untuk mengukur sejauh mana efektivitas kinerja pegawai, **Sedarmayanti** dalam **(2001:197)** pengukuran dapat dilihat dari indikator sebagai berikut :

1. **Tepat Waktu**
2. **Tepat Kualitas**
3. **Tepat Kuantitas**

Menurut **Sondang P. Siagian (**1998:153) mengemukakan ukuran efektivitas kerja sebagai berikut :

1. **Standar waktu yang telah ditentukankan**

Yaitu waktu kerja yang tersedia harus dapat dipergunakan seefektif mungkin agar dalam menyelesaikan pekerjaan tidak terjadi keterlambatan.

1. **Hasil kerja yang dicapai**

Dalam mengerjakan pekerjaan mempunyai keterbatasan dan perbedaan baik pengetahuan maupun keahlian, oleh karena itu pekerjaan agar efektif sebaiknya dikerjakan sesuai dengan bidangnya.

1. **Ukuran biaya yang dikeluarkan**

Dalam pelaksanaan suatu pekerjaan yang menggunakan biaya operasionalnya, sesuai dengan anggaran biaya yang dikeluarkan dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Sehingga tidak terjadi penyalahgunaan dalam menggunakan biaya tersebut untuk mencapai hasil kerja yang diinginkan.

**Agus Dharma (1991:46)** mengemukakan ukuran-ukuran efektivitas yaitu:

1. **Standar waktu**

yaitu merupakan pengukuran ketepatan untuk jenis khusus pengukuran kuantitatif yang menentukan ketepatan waktu penyelesaian suatu pekerjaan

1. **Jumlah hasil kerja**

yaitu jumlah kerja merupakan pengukuran kuantitatif melibatkan perhitungan keluaran dari proses atau pelaksnaan kegiatan. Hal ini berkaitan dengan jumlah keluaran yang dihasilkan

1. **Mutu hasil kerja**

yaitu merupakan pengukuran kualitatif keluaran mencerminkan pengukuran ketidakpuasan, yaitu seberapa baik penyelesaian hal ini berkaitan dengan bentuk keluaran.

**2.6** **Keterkaitan Pengaruh Pengawasan Terhadap Efektivitas Kerja Pegawai Bidang Administrasi Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah Kabupaten Garut**

Pengawasan merupakan salah satu fungsi dari beberapa fungsi manajemen, dimana pengawasan merupakan upaya terakhir dari proses kegiatan agar sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Untuk mewujudkan tujuan organisasi, maka pengawasan harus dilaksanakan oleh seorang pemimpin yang menetapkan suatu rencana agar dapat dilaksanakan seefektif mungkin.

Hubungan pengaruh pengawasan dengan efektivitas kerja pegawai di lihat dari pernyataan yang dikemukakan oleh **Soewarno Handayaningrat (1985:143)** yaitu bahwa: **“Pengawasan bertujuan agar pelaksanaan pekerjaan diperoleh secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif) sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.”**

Dengan adanya pengawasan diharapkan kesalahan serta penympangan yang terjadi dapat ditekan sedini mungkin, tujuan akhir keseluruhan yang pada akhirnya dapat membantu mendapatkan hasil dan pelaksanaan pekerjaan secara efektif dan efisien.

Dalam hal ini pengawasan akan efektif jika pengawasan tersebut dilaksanakan bukan untuk mencari kesalahan tetapi untuk memperkecil kesalahan dan penyimpangan sekecil mungkin serta mencari pemecahan dalam masalah atau solusinya.