**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA**

**2.1 Kajian Pustaka**

**2.1.1 Pengertian Administrasi**

Administrasi sebagai ilmu pengetahuan baru berkembang sejak akhir abad yang lalu (abad XIX), tetapi administrasi sebagai suatu seni atau administrasi dalam praktek, timbul bersamaan dengan timbulnya peradaban manusia.

Administrasi berasal dari bahasa Latin, terdiri dari kata *“ad”*artinya intensif dan *“ministrare”* artinya melayani, jadi secara etimologis administrasi berarti melayani secara intensif.

Pengertian Administrasi secara umum yaitu Proses kegiatan dengan bantuan berbagai sumber untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Selain itu Administrasi juga dibagi menjadi dua pengertian yaitu Pengertian Administrasi secara Sempit dan Pengertian Administrasi secara Luas.

Pengertian Administrasi secara sempit merupakan penyusunan dan juga pencatatan data, juga informasi secara sistematis yang dimaksudkan untuk menyediakan keterangan serta memudahkan memperolehnya kembali secara keseluruhan dan dalam hubungannya satu sama lain.

Sedangkan Pengertian administrasi secara luas adalah berasal dari kata *administration* sebenarnya istilah administrasi berkaitan dengan kegiatan kerja sama yang dilakukan manusia ataupun sekelompok orang atau masyarakat hingga tercapainya sebuah tujuan yang diinginkan.

**H.A Simon**, dalam bukunya; “***Public Administration”*** yang dikutip oleh **Handayaningrat “Pengantar Studi Administrasi dan Managemen” (1985:2)***,* memberikan definisi, sebagai berikut:

**“*Administration as the activites of groups cooperating to accomplish common goals”* (Administrasi sebagai kegiatan daripada kelompok yang mengadakan kerja sama untuk menyelesaikan tujuan bersama).**

Sedangkan, **William H. Newman**, dalam bukunya:*“Administractive Action”,* yang dikutip oleh **H.Siagan “Managemen Suatu Pengantar” (1997:19)** mengemukakan:

***“Administration has been defined as the guidance, leadership and control of the effort of a group of individuals toward some common goal.” (*Administrasi didefinisasikan sebagai bimbingan, kepemimpinan, dan pengawasan daripada usaha-usaha kelompok individu-individu terhadap tercapai nya tujuan bersama).**

**Handayaningrat “Pengantar Studi Ilmu Administrasi Dan Manajemen” (1990:3)** Mengemukakan ciri-ciri Administrasi yang digolongkan atas:

1. **Adanya kelompok manusia, yaitu kelompok yang terdiri atas 2 orang atau lebih.**
2. **Adanya kerja sama dari kelompok tersebut.**
3. **Adanya Kegiatan/proses/usaha.**
4. **Adanya bimbingan, kepemimpinan dan pengawasan**
5. **Adanya tujuan.**

Administrasi secara umum dapat diartikan sebagai proses kerjasama untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditentukan sebelumnya. Apabila diterapkan secara formal dalam organisasi maka proses kerjasama tersebut adalah dalam upaya mewujudkan tujuan organisasi, dan salah satu organisasi terbesar adalah Negara.

Berkaitan dengan hal itu, **Siagian**  dalam  **Syafiie (2009 : 5),** mengemukakan definisi administrasi, yaitu:

**Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.**

Pendapat diatas dapat diartikan bahwa administrasi adalah suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih untuk membentuk suatu kerjasama agar tujuan yang telah ditentukan dapat dicapai.

**The Lian Gie** dalam **Syafiie (2009 : 4)**, secara sederhana administrasi mengandung pengertian bahwa :

**Administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerja sama mencapai tujuan tertentu.**

Pendapat diatas dapat diartikan bahwa administrasi adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara bersama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

**Silalahi** dalam **Sembiring (2012 : 25)**, mengemukakan definisi administrasi, yaitu :

**Administrasi adalah kegiatan kerja sama yang dilakukan sekelompok orang berdasarkan pembagian kerja sebagaimana ditentukan dalam struktur dengan mendayagunakan sumber-sumber daya untuk mencapai tujuan secara efektif dan efesien.**

Pendapat diatas dapat diartikan bahwa administrasi adalah adanya sekelompok orang, proses kegiatan, pembagian kerja, kerja sama, tujuan tertentu yang ditempuh secara efektif dan efesien.

Berkaitan dengan hal di atas maka definisi Negara menurut **Soultau dan Syafiie (2009 : 9)**, bahwa : **“Negara adalah alat atau wewenang yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat.”**

Pendapat tersebut dapat diartikan, bahwa negara merupakan suatu alat yang mengatur permasalahan-permasalahan bersama atas nama masyarakat.

**2.1.2 Pengertian Administrasi Negara**

Istilah Administrasi Negara ialah terjemahan dari *“Public Administrations”.* Istilah ini lahir bersamaan dengan lahirnya Lembaga Administrasi Negara (LAN) pada sekitar tahun 1956. Jika istilah *Public Adminstration* itu diuraikan secara etimologis, maka *“public”* berasal dari bahasa latin *“Poplicus”* yang semula dari kata *“Populus”*atau *“people”*dalam Bahasa Inggris yang berarti rakyat. *“Administration”*juga berasal dari bahasa latin, yang terdiri dari kata *“ad”* artinya intensif dan *“ministrate”* artinya melayani, jadi administrasi secara etimologi yaitu melayani dengan intensif.

**2.1.3 Pengertian Administrasi Negara Menurut para ahli**

Definisi administrasi negara menurut **Dimock-Dimock-Fox (1986 : 5)**, adalah : **“Administrasi Negara adalah produk-produk dan jasa-jasa yang direncanakan untuk memenuhi kebutuhan warga negara yang menjadi konsumennya.”**

Pendapat di atas dapat diartikan bahwa administrasi negara merupakan suatu produk jasa yang direncanakan untuk warga negara agar kebutuhannya dapat dipenuhi.

Definisi administrasi negara menurut **Siagian (1994 : 8)**, mengemukakan bahwa :

**Administrasi negara secara singkat dan sederhana dapat didefinisikan sebagai keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara.**

Masalah-masalah yang tumbuh dan berkembang di masyarakat suatu negara merupakan masalah yang harus diselesaikan oleh pemerintah. Masalah-masalah yang timbul di masyarakat sangat beragam, hal ini tentu saja menjadi tanggung jawab pemerintah untuk dapat menyelesaikannya.

Pemerintahan dijalankan oleh para pelaku administrasi negara, tindakan yang diambil oleh pelaku administrasi negara untuk mengatasi ataupun mencari solusi dari berbagai permasalahan yang terjadi di masyarakat adalah dengan memberlakukan kebijakan publik.

Berkaitan dengan hal di atas, **Thoha (2005 : 53)** mengemukakan bahwa :

**Dimensi pertama yang menjadi pusat perhatian Administrasi Negara adalah *Public Policy*. Bidang kajian ini amat penting dalam Administrasi Negara karena selain ia menentukan arah umum yang harus ditempuh untuk mengatasi isu-isu masyarakat, ia pun dapat digunakan pula untuk menentukan ruang lingkup permasalahan yang dihadapi oleh pemerintahan. Selain itu dapar dipergunakan untuk mengetahui betapa luas dan besarnya organisasi pemerintah ini.**

Studi tentang kebijakan publik telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari administrasi negara. Administrasi Negara berkaitan dengan proses kebijakan publik, dalam perkembangannya administrasi negara banyak mengkaji masalah atau hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan publik.

**J.M Pfifner and Robert V Presthus**  **“*Public Administraion”*** yang dikutip oleh **Handayaningrat** dalam bukunya **“Pengantar studi Administrasi dan Management” (1985:3)** ialah:

**“*Public Administration is a process concerned with carrying out policies.”*Adminisrasi negara adalah suatu proses yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijaksanaan Negara)**

**Dimock** dalam bukunya: *Public Administration*yang dikutip oleh **Handayaningrat** dalam bukunya **“Pengantar studi Administrasi dan Management” (1985:3)** mendefinisikan sebagai berikut:

***public administration is the activityof he state in the exercise of its poliical power.* (Administrasi negara adalah kegiatan-kegiatan negara dalam melaksanakan kekuasaan/kewenangan politiknya).**

**2.2 Konsep Manajemen**

**2.2.1 Pengertian Manajemen**

Secara etimologis kata manejemen berasal dari bahasa Prancis Kuno *management*, yang berarti seni melaksanakan dan mengatur. Sedangkan secara terminologis para pakar mendefinisikan manajemen secara beragam yaitu

**Gulick** yang dikutip oleh **Wijayanti** dalam bukunya **Managemen (2008:1)** mendefinisikan manajemen sebagai

**Salah satu bidang ilmu pengetahuan *(science)* yang berusaha secara sistematis untuk memahami mengapa dan bagaimana manusia bekerja bersama-sama untuk mencapai tujuan dan membuat sistem ini lebih bermanfaat bagi kemanusiaan.**

**Stoner** yang dikutip oleh **Wijayanti** dalam bukunya **Managemen (2008:1)**,mengemukakan bahwa :

**Manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya-sumber daya manusia lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah di tetapkan.**

**Harold Koontz dan Cyril O’Donnel** yang diterjemahkan oleh **Hasibuan** dalam buku **Manajemen Dasar, Pengertian dan Masalah (2011:3),** manajemen adalah usaha mencapai tujuan tertentu melalui kegiatan orang lain. Artinya manejer mengadakan koordinasi atas sejumlah aktivitas orang lain yang meliputi perencanaan, pengorganisasian penempatan, pengarahan, dan pengendalian.

Pengertian tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa manajemen merupakan usaha yang dilakukan secara bersama-sama untuk menetukan dan mencapai tujuan organisasi dengan pelaksanaan fungsi-fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*). Manajemen merupakan sebuah kegiatan; pelaksanaannya disebut *manajing* dan orang yang melakukan disebut *manejer.*

**2.2.2 Fungsi-fungsi manajemen**

**Geoge R. Terry** yang dikutip oleh **Hasibuan (2011:38)** dalam buku **Manajemen Dasar, Pengertian dan Masalah**, manajemen dapat dibagi menjadi empat bagian yakni *planning* (perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *actuating* (pelaksanaan),dan *controlling* (pengawasan) :

1. *Planning* (perencanaan)

*Planning* (perencanaan) ialah penetapan pekerjaan yang harus dilaksanakan oleh kelompok untuk mencapai tujuan yang digariskan. *Planning* mencakup kegiatan pengambilan keputusan, karena termasuk dalam pemilihan alternatif-alternatif keputusan. Diperlukan kemampuan untuk mengadakan visualisasi dan melihat kedepan guna merumuskan pola dari himpunan tindakan untuk masa mendatang.

1. *Organizing* (Pengorganisasian)

*Organizing* berasal dari kata *organon* dalam bahasa Yunani yang berarti alat, yaitu proses pengelompokan kegiatan-kegiatan untuk mencapai tujuan-tujuan penugasan setiap kelompok kepada seorang manajer. Pengorganisasian dilakukan untuk menghimpun dan mengatur semua sumber-sumber yang diperlukan, termasuk manusia, sehingga pekerjaan yang dikehendaki dapat dilaksanakan dengan berhasil.

1. *Actuating* (Pelaksanaan)

Pelaksanaan merupakan usaha menggerakan anggota-anggota kelompok sedemikian rupa, hingga mereka berkeinginan dan berusaha untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan bersama.

1. *Controlling* (Pengawasan)

*Controlling* atau pengawasan adalah penemuan dan penerapan cara dan alat untuk menjamin bahwa rencana telah dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

**Siagian** dalam buku **Manajemen Dasar, Pengertian dan Masalah (2011:38**) fungsi manajemen terdiri dari lima aktivitas dasar yaitu perencanaan, pengorganisasian, pemotivasian, penunjukan staf, dan pengendalian. Tinjauan mengenai semua aktivitas ini disajikan dalam tabel berikut.

**Tabel 2.1**

**Fungsi Dasar Manajemen**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Fungsi** | **Uraian** | **Tahapan dari proses Manajemen Strategi** |
| **Perencanaan** | **Perencanaan terdiri dari semua aktivitas manajerial yang berkaitan dengan persiapan menghadapi masa depan. Tugas spesifik termasuk meramalkan, menetapkan sasaran, menetapkan strategi, mengembangkan kebijakan, dan menerapkan sasaran** | **Perumusan strategi** |
| **Pengorgani-sasian** | **Pengorganisasian termasuk semua aktivitas manajerial yang menghasilkan struktur tugas dan hubungan wewenang. Bidang sfesifik termasuk desain organisasi, spesialisasi pekerjaan, rentang kendali, kesatuan komando, desain pekerjaan, dan analisis pekerjaan.** | **Implementasi strategi** |
| **Pemotivasian** | **Pemotivasiab termasuk usaha yang diarahkan untuk membentuk tingkah laku manusia. topic spesifik termasuk kepemimpinan, komunikasi, kerja kelompok, modifikasi tingkah laku, delegasi wewenang, pemerkayaan pekerjaan, kepuasan pekerjaan, pemenuhan kebutuhan, perubahan organisasi, modal karyawan, dan moral manajerial.** | **Implementasi strategi** |
| **Penunjukan Staf** | **Aktivitas penunjukan staf berpusat pada manajemen personalia atau sumber daya manusia. termasuk administrasi upah dan gaji, tunjangan karyawan, wawancara, penerimaan, pemecatan, pelatihan, pengembangan manajemen, keselamatan karyawan, tindakan pembenaran, peluang bekerja yang sama, hubungan serikat kerja, pengembangan karier, riset personalia, kebijakan disiplin, prosedur menyatakan keluhan, dan hubungan masyarakat.** | **Implementasi strategi** |
| **Pengendalian** | **Pengendalian merujuk pada semua aktivitas manajerial yang diarahkan untuk memastikan hasil yang dapat konsisten dengan hasil yang direncanakan. Bidang kunci yang diperhatikan termasuk pengendalian mutu, pengendalian keuangan, pengendalian sediaan, pengendalian biasa, analisis penyimpangan, penghargaan dan sanksi.** | **Evaluasi strategi** |

**Sumber : Diktat Manajemen Strategi, Tatang Sudrajat, 2016**

Perlu kita ketahui pengertian dari fungsi-fungsi dan aktivitas yang harus dilakukan pada setiap fungsi fundamental itu. Dalam prakteknya pembagian fungsi fundamental ini tidak dapat dibedakan secara tajam dan tegas, karena setiap manajer (*top manager, middle manager, dan lower manager*), dalam usaha atau aktivitas-aktivitasnya untuk mencapai tujuan harus melaksanakan fungsi tersebut, hanya skop dan penekanananya yang berbeda-beda. Setiap manajer dalam pelaksanaan tugasnya, aktivitasnya, dan kepemimpinanannya untuk mencapai tujuan harus melakukan “perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengendalian” dengan baik.

**2.3 Konsep Organisasi**

Organisasi adalah struktur pembagian kerja dan struktur tata hubungan kerja antara sekelompok orang pemegang posisi yang bekerjasama secara tertentu untuk bersama-sama mencapai tujuan tertentu.

**Pengertian organisasi** secara umum adalah perkumpulan atau wadah bagi sekelompok orang untuk bekerjasama, terkendali dan terpimpin untuk tujuan tertentu. Organisasi biasanya memanfaatkan suatu sumber daya tertentu misalnya lingkungan, cara atau metode, material, mesin, uang, dan beberapa sumberdaya lain dalam rangka mencapai tujuan organisasi tersebut.

Orang orang yang terkumpul dalam sebuah organisasi sepakat untuk mencapai tujuan tertentu melalui sumber daya secara sistematis dan rasional yang terkendali dan adanya pemimpin organisasi yang akan memimpin operasional organisasi dengan terencana.

**2.3.1 Pengertian Organisasi menurut para ahli**

Menurut **James L. Gibson** yang dikutip oleh **Winardi** dalam bukunya **“Teori Organisasi dan Pengorganisasian” (2014:13)** menyatakan bahwa

**“Organisasi merupakan entinitas-entinitas yang memungkinkan masyarakat mencapai hasil-hasil tertentu, yang tidak mungkin dilaksanakan oleh individu-individu yang bertindak secara sendiri”.**

Menurut **Mc. Farland** yang dikutip oleh **Soewarno Handayaningrat** dalam bukunya **“Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen” (1985:4)** Mengatakan bahwa:

***“An organization is an indifiatble of people contributing their efforts toward the athalament of goals”* (Organisasi adalah suatu kelompok manusia yang dapat dikenal yang menyumbangkan usahanya terhadap tercapainya suatu tujuan).**

Menurut **Winardi** yang dikutip dalam bukunya **“Teori organisasi dan pengorganisasian” (2001:38**) mengatakan bahwa:

**“Organisasi merupakan sebuah sistem yang terdiri dari aneka macam elemen atau subsistem, diantara mana subsistem manusia mungkin merupakan subsistem terpenting, dan dimana terlihat bahwa masing-masing subsistem saling berinteraksi dalam upaya mencapai sasaran-sasaran atau tujuan-tujuan organisasi yang bersangkutan”.**

Menurut **Stephen P. Robbins,** definisinya mengatakan bahwa

**“Organisasi adalah kesatuan (entity) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan.”**

Selain itu, **James D. Mooney** mengartikan Organisasi sebagai:

**“Bentuk setiap perserikatan manusia untuk mencapai tujuan bersama”.**

**Drs. H. Malayu S,P, Hasibuan**, menjelaskan bahwa organisasi yaitu:

**“Sebagai proses penentuan, pengelompokan, dan pengaturan bermacam-macam aktivitas yang diperlukan untuk mencapai tujuan bersama”.**

**Max Weber,** mengartikan Organisasi sebagai:

**“Suatu kerangka hubungan terstruktur yang didalmnya terdapat wewenang, dan tanggung jawab serta pembagian kerja menjalankan sesuatu fungsi tertentu”.**

Sebuah organisasi dapat terbentuk karena dipengaruhi oleh beberapa aspek seperti penyatuan visi dan misi dan tujuan yang sama dengan perwujudan eksistensi sekelompok orang kepada masyarakat. Sebuah organisasi dianggap baik adalah organisasi yang dapat diakui oleh masyarakat sekitar, karena memberikan kontribusi seperti; membuat sumber daya manusia dalam masyarakat sebagai anggota sehingga mengurangi pengangguran.

Orang-orang yang berada di suatu organisasi memiliki hubungan yang berkelanjutan. Rasa koneksi, bukan berarti keanggotaan seumur hidup. Namun sebaliknya, organisasi menghadapi perubahan konstan dalam angggot masing-masing, meskipun pada saat mereka menjadi anggota, orang-orang dalam organisasi untuk berpartisipasi dalam relatif tertib.

**2.3.2 Elemen-Elemen Organisasi**

Setiap Organisasi berlandaskan sejumlah manusia; Tiada organisasi dapat eksis tanpa manusia. Organisasi-organisasi memiliki suatu tujuan yang mengarahkan upaya-upaya orang-orang didalam organisasi demikian, menuju ke arah tujuan tertentu. Hal itu dapat saja terjadi walaupun tujuan-tujuan para individu pada organisasi tersebut mungkin berbeda.

Organisasi secara sadar menstruktur aktivitas-aktivitas anggotanya dengan jalan membagi tugas-tugas antara mereka dan mengembangkan sebuah sistem untuk mengordinasi. Akhirnya dapat dikatakan bahwa setiap organisasi memiliki suatu batas yang jelas, yang menyatakan siapa saja berada di dalamnya dan siapa saja berada diluarnya.

Menurut **Recce** yang dikutip oleh **Winardi** dalam bukunya **“Teori Organisasi dan Pengorganisasian” (2014:26)** terdapat lima elemen organisasi yaitu:

1. **Manusia**
2. **Tujuan tertentu**
3. **Pembagian tugas-tugas**
4. **Sebuah sistem untuk mengordinasi tugas-tugas**
5. **Sebuah batas yang dipatok, yang menunjukkan pihak yang berada diluarnya.**

**2.3.3 Ciri-Ciri Organisasi**

Organisasi bisa kita bedakan dengan meninjau ciri-ciri organisasi tersebut dimana setiap organisasi memiliki ciri tersendiri untuk menuntukan organisasi itu seperti apa.

1. Ciri-ciri Organisasi secara umum

* Mempunyai keterikatan format dan tata tertib yang mesti kita taati
* Mempunyai pendelegasian koordinasi dan wewenang tugas-tugas.
* Adanya kerjasama secara terstruktur.
* Mempunyai sasaran dan tujuan
* Mempunyai komponen yaitu bawahan dan atasan.

1. Menurut **Edgar H. Schein** yang dikutip oleh **Winardi** dalam bukunya **“Teori Organisasi dan Pengorganisasian” (2014:27)** menyatakan organisasi memiliki empat macam ciri-ciri organisasi yaitu:
2. **Koordinasi upaya**
3. **Tujuan umum bersama**
4. **Pembagian kerja**
5. **Hierarki Otoritas**

**2.4 Pengertian Pelaksanaan**

Pelaksanaan adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap. Secara sederhana pelaksanaan bisa diartikan penerapan. **Majone dan Wildavsky** mengemukakan pelaksanaan sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky mengemukakan, bahwa Pelaksanaan adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan.

Pengertian-pengertian di atas memperlihatkan, bahwa kata pelaksanaan bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa pelaksanaan bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.

Pelaksanaan merupakan aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirimuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan, alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, dimana tempat pelaksanaannya mulai dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan, suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.

Dari pengertian yang dikemukakan di atas dapatlah ditarik suatu kesimpulan bahwa pada dasarnya pelaksanaan suatu program yang telah ditetapkan oleh pemerintah harus sejalan dengan kondisi yang ada, baik itu di lapangan maupun di luar lapangan. Yang mana dalam kegiatannya melibatkan beberapa unsur disertai dengan usaha-usaha dan didukung oleh alat-alat penujang.

Faktor-faktor yang dapat menunjang program pelaksanaan adalah sebagai berikut:

1. Komunikasi, merupakan suatu program yang dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan.
2. Resouces (sumber daya), dalam hal ini meliputi empat komponen yaitu terpenuhinya jumlah staf dan kualitas mutu, informasi yang diperlukan guna pengambilan keputusan atau kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas sebagai tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan;

**2.5 Pengertian Pengawasan**

Pengawasan adalah aktivitas yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki **(Ranupandojo, 1990 : 109).** **Sedangkan Siagian dalam Silalahi (1992 : 175)** mengemukakan :

**pengertian pengawasan yaitu proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.**

Dari definisi diatas dapat disimpulkan, bahwa pengawasan adalah proses untuk menjaga agar kegiatan terarah menuju pencapaian tujuan seperti yang direncanakan dan bila ditemukan penyimpangan-penyimpangan diambil tindakan koreksi.

**2.5.1 Tujuan Pengawasan**

Dalam rangka meningkatkan Disiplin kerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan tujuan untuk mencapai tujuan organisasi sangat perlu diadakan pengawasan, karena pengawasan mempunyai beberapa tujuan yang sangat berguna bagi pihak-pihak yang melaksanakan. Menurut **Ranupandojo (1990 : 109)** tujuan pengawasan adalah mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.

**Soekarno dalam Gouzali Saydam (1993 : 197)** mengemukakan tujuan pengawasan antara lain adalah :

1. **Untuk mengetahui apakah suatu kegiatan sudah berjalan sesuai dengan rencana.**
2. **Untuk mengetahui apakah suatu kegiatan sudah sesuai dengan instruksi.**
3. **Untuk mengetahui apakah kegiatan telah berjalan efisien.**
4. **Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan dan kelemahan-kelemahan dalam kegiatan.**
5. **Untuk mencari jalan keluar bila ada kesulitan, kelemahan atau kegagalan kearah perbaikan.**

**2.5.2 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 **Silalahi (1992 : 178)** prinsip-prinsip pengawasan adalah:

1. **Pengawasan harus berlangsung terus menerus bersamaan dengan pelaksanaan kegiatan atau pekerjaan.**
2. **Pengawasan harus menemukan, menilai dan menganalisis data tentang pelaksanaan pekerjaan secara objektif**
3. **Pengawasan bukan semata-mata untuk mencari kesalahan tetapi juga mencari atau menemukan kelemahan dalam pelaksanaan pekerjaan.**
4. **Pengawasan harus memberi bimbingan dan mengarahkan untuk mempermudah pelaksanaan pekerjaan dalam pencapaian tujuan.**
5. **Pengawasan tidak menghambat pelaksanaan pekerjaan tetapi harus menciptakan efisiensi (hasil guna).**
6. **Pengawasan harus fleksibel.**
7. **Pengawasan harus berorientasi pada rencana dan tujuan yang telah ditetapkan (Plan and Objective Oriented).**
8. **Pengawasan dilakukan terutama pada tempat-tempat strategis atau kegiatan-kegiatan yang sangat menentukan atau control by exception.**
9. **Pengawasan harus membawa dan mempermudah melakukan tindakan perbaikan (Corrective Action).**

**2.5.3 Bentuk-bentuk Pengawasan**

Bentuk-bentuk atau tipe pengawasan menurut **Mansoer (1989 : 158-159)** sebagai berikut :

**Pengawasan Pra Kerja**

Bentuk pengawasan pra kerja ini sifatnya mempersiapkan antisipasi permasalahan yang akan datang. Sifatnya mengarahkan keadaan yang akan terjadi di masa datang, sebagai peringatan untuk tidak dilanggar. Pengawasan bentuk ini memberikan patokan kerja dan tidak memandori kerja.

**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.

**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.

**2.5.4 Cara Pengawasan**

Agar pengawasan yang dilakukan seorang atasan efektif, maka haruslah terkumpul fakta-fakta di tangan pemimpin yang bersangkutan. Guna maksud pengawasan seperti ini, ada beberapa cara untuk mengumpulkan fakta-fakta menurut **Manullang (2004 : 178-180)** yaitu :

* + - 1. **Pengawasan Melalui Peninjauan Pribadi**

Peninjauan pribadi (personal inspection, personal observation) adalah mengawasi dengan jalan meninjau secara pribadi. Sehingga dapat dilihat pelaksanaan pekerjaan. Cara pengawasan ini mengandung segi kelemahan,bila timbul syak wasangka dari bawahan. Cara seperti ini memberi kesan kepada bawahan bahwa mereka diamat-amati secara keras dan kuat sekali. Sebagai Universitas Sumatra Utara alasan karena dengan cara ini kontak langsung antara ata san 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.

**3. Pengawasan Melalui Laporan Tertulis**

Laporan tertulis (written report) merupakan suatu pertanggung jawaban kepada atasan mengenai pekerjaan yang dilaksanakannya, sesuai dengan instruksi dan tugas-tugas yang diberikan atasannya 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.

**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.

**2.5.5 Standar Pengawasan**

Sebelum kegiatan pengawasan itu dilakukan perlu ditentukan standar atau ukuran pengawasan. **Manullang (2004 : 186-187)** menggolongkan jenis-jenis standar pengawasan ke dalam tiga golongan besar, yaitu :

* + - 1. **Standar dalam Bentuk Fisik (physical standard), adalah semua standar yang di pergunakan untuk menilai atau mengukur hasil pekerjaan bawahan dan bersifat nyata tidak dalam bentuk uang. Meliputi :**

1. **Kuantitas hasil produksi**
2. **Kualitas hasil produksi**
3. **waktu** 
   * + 1. **Standar dalam Bentuk Uang, adalah semua standar yang dipergunakan untuk menilai atau mengukur hasil pekerjaan bawahan dalam bentuk jumlah uang. Meliputi :**
4. **Standar biaya**
5. **Standar penghasilan**
6. **Standar investasi** 
   * + 1. **Standar Intangible, adalah standar yang biasa digunakan untuk mengukur atau menilai kegiatan bawahan diukur baik dengan bentuk fisik maupun dalam bentuk uang. Misalnya untuk mengukur kegiatan bagian atau kepala bagian hubungan kemasyarakatan atau mengukur sikap pegawai terhadap perusahaan.**

**2.5.6 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.**

Sedangkan **Ranupandojo (1990 : 109)** menyatakan bahwa proses pengawasan biasanya meliputi empat kegiatan utama, yaitu :

1. **Menentukan ukuran atau pedoman baku atau standar.**
2. **Mengadakan penilaian terhadap pekerjaan yang sudah dikerjakan.**
3. **Membandingkan antara pelaksanaan pekerjaan dengan pedoman baku yang ditetapkan untuk mengetahui penyimpangan-penyimpangan yang terjadi.**
4. **Mengadakan perbaikan atau pembetulan atas penyimpangan yang terjadi, sehingga pekerjaan yang dikerjakan sesuai dengan apa yang direncanakan.**

Pengawasan menurut **Handoko (1995 : 363)** biasanya terdiri paling sedikit lima tahap, sebagai berikut :

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

Tahap pertama dalam pengawasan adalah penetapan standar pelaksanaan. 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 secara 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 menginterprestasikan adanya penyimpangan (deviasi). Penyimpangan-penyimpangan harus dianalisa untuk menentukan mengapa standar tidak dapat dicapai.

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

Bila hasil analisa menunjukkan perlunya tindakan koreksi, tindakan ini harus diambil. Tindakan koreksi dapat diambil dalam berbagai bentuk. Standar mungkin diubah, pelaksanaan diperbaiki, atau keduanya dilakukan bersamaan. Menurut Manullang (2004 : 184) untuk mempermudah dalam merealisasi tujuan, pengawasan harus perlu dilalui beberapa fase atau urutan pelaksanaan yang terdiri dari :

* + - 1. **Menetapkan alat ukur (*standard*)**

Alat penilai atau standar bagi hasil pekerjaan bawahan, pada umumnya terdapat baik pada rencana keseluruhan maupun pada rencana-rencana bagian. Dengan kata lain, dalam rencana itulah pada umumnya terdapat standar bagi pelaksanaan pekerjaan. Agar alat penilai itu diketahui benar oleh bawahan, maka alat penilai itu harus dikemukakan, dijelaskan kepada bawahan. Dengan demikian atasan dan bawahan bekerja dalam menetapkan apa yang menjadi standar hasil pekerjaan bawahan tersebut.

* + - 1. **Mengadakan penilaian (*evaluate*)**

Dengan menilai dimaksudkan membandingkan hasil pekerjaan bawahan (actual result) dengan alat pengukur (standar) yang sudah ditentukan. Jadi pimpinan membandingkan hasil pekerjaan bawahan yang senyatanya dengan standar sehingga dengan perbandingan itu dapat dipastikan terjadi tidaknya penyimpangan.

* + - 1. **Mengadakan tindakan perbaikan (*corective action*)**

Dengan tindakan perbaikan diartikan, tindakan yang diambil untuk menyesuaikan hasil pekerjaan nyata yang menyimpang agar sesuai dengan standar atau rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Tindakan perbaikan itu tidak serta merta dapat menyesuaikan hasil pekerjaan yang senyatanya dengan rencana atau standar. Oleh karena itulah, perlu sekali adanya laporan-laporan berkala sehingga segera sebelum terlambat dapat diketahui terjadinya penyimpangan-penyimpangan, serta dengan tindakan perbaikan yang akan diambil, pelaksanaan pekerjaan seluruhnya dapat diselamatkan sesuai dengan rencana.

**2.5.7 Karakteristik Pengawasan yang Efektif**

Agar dapat efektif setiap pengawasan harus memenuhi kriteria tertentu. Kriteria penting bagi pengawasan yang baik menurut pendapat

**Ranupandojo (1990 : 114)** yaitu :

1. **Informasi yang akan diukur harus akurat**
2. **Pengawasan harus dilakukan tepat waktu disaat penyimpangan diketahui**
3. **Sistem Pengawasan yang dipergunakan harus mudah dimengerti oleh orang lain**
4. **Pengawasan harus dititik beratkan pada kegiatan-kegiatan strategis**
5. **Harus bersifat ekonomis, artinya biaya pengawasan harus lebih kecil dibandingkan dengan hasilnya**
6. **Pelaksanaan pengawasan sesuai dengan struktur organisasi**
7. **Harus sesuai dengan arus kerja atau sesuai dengan sistem dan prosedur yang dilaksanakan dalam organisasi**
8. **Harus luwes dalam menghadapi perubahan-perubahan yang ada**
9. **Bersifat memerintah dan dapat dikerjakan oleh bawahan**
10. **Sistem pengawasan harus dapat diterima dan dimengerti oleh semua anggota organisasi.**

Suatu organisasi akan berjalan terus dan semakin komplek dari waktu ke waktu, banyaknya orang yang berbuat kesalahan dan guna mengevaluasi atas hasil kegiatan yang telah dilakukan, inilah yang membuat fungsi pengawasan semakin penting dalam setiap organisasi. Tanpa adanya pengawasan yang baik tentunya akan menghasilkan tujuan yang kurang memuaskan, baik bagi organisasinya itu sendiri maupun bagi para pekerjanya.

**2.5.8 Metode Pengawasan**

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

1. **Pengawasan Langsung yaitu apabila aparat pengawasan atau pimpinan organisasi melakukan pemeriksaan secara langsung pada tempat pelaksanaan pekerjaan, baik dengan inspektif, verifikatif maupun dengan investigative.**
2. **Pengawasan Tidak Langsung ialah 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 statistic yang berisi gambaran atas hasil kemajuan yang telah tercapai sesuai dengan pengeluaran biaya/anggaran yang telah direncanakan.**
3. **Pengawasan Formal ialah pengawasan yang secara formal dilakukan oleh Unit/Aparat Pengawasan yang bertindak atas nama Pimpinan Organisasinya atau Atasan daripada Pimpinan Organisasi itu. Dalam pengawasan ini biasanya telah ditentukan prosedur, hubungan, dan tata kerjanya.**
4. **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 kekacauan dalam hubungan antara Atasan dan Bawahan. Dengan cara demikian Pimpinan menghendaki keterbukaan dalam memperoleh informasi dan sekaligus usul/saran perbaikan dan penyempurnaannya dari bawahannya.**
5. **Pengawasan Administrasi ialah pengawasan yang meliputi bidang keuangan, kepegawaian dan material.**

**2.6 Kerangka Pemikiran dan Proposisi**

**2.6.1 Kerengka Pemikiran**

Pada penyusunan laporan, hasil peneliti mengacu kepada pendapat para ahli mengenai teori-teori yang berhubungan dengan locus dan fokus penelitian sebagai dasar pedoman untuk mengukur sejauh mana pedoman ini sesuai dengan kenyataan di lapangan sehingga akan menghasilkan kesimpulan yang objektif.

Berdasarkan masalah-masalah yang telah dikemukakan di atas, maka peneliti akan kemukakan teori-teori dari para ahli yang selanjutnya akan diterapkan sebagai kerangka pemikiran.

Menurut **Handayanigrat** dalam bukunya **“Pengantar Ilmu Administasi Dan Manajemen” (1985:147)** menyatakan metode pengawasan memiliki enam macam ciri-ciri metode pengawasan yaitu:

1. **Pengawasan Langsung yaitu apabila aparat pengawasan atau pimpinan organisasi melakukan pemeriksaan secara langsung pada tempat pelaksanaan pekerjaan, baik dengan inspektif, verifikatif maupun dengan investigative.**
2. **Pengawasan Tidak Langsung ialah 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 statistic yang berisi gambaran atas hasil kemajuan yang telah tercapai sesuai dengan pengeluaran biaya/anggaran yang telah direncanakan.**
3. **Pengawasan Formal ialah pengawasan yang secara formal dilakukan oleh Unit/Aparat Pengawasan yang bertindak atas nama Pimpinan Organisasinya atau Atasan daripada Pimpinan Organisasi itu. Dalam pengawasan ini biasanya telah ditentukan prosedur, hubungan, dan tata kerjanya.**
4. **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 kekauan dalam hubungan antara Atasan dan Bawahan. Dengan cara demikian Pimpinan menghendaki keterbukaan dalam memperoleh informasi dan sekaligus usul/saran perbaikan dan penyempurnaannya dari bawahannya.**
5. **Pengawasan Administrasi ialah pengawasan yang meliputi bidang keuangan, kepegawaian dan material.**

**2.6.2 Propisisi**

Pelaksanaan Pengawasan dalam Pengoprasian Angkutan Kota di Jalan Raya Trayek Abdul Muis – Dago dapat berjalan dengan optimal apabila mengacu pada Metode Pengawasan **Handayanigrat (1985:147)**