**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA**

* 1. **Pengertian Manajemen**

**George R Terry,** dalam bukunya**, : “Principle of management” (1960),** sebagai berikut**:**

***“Managament is a distinct procces consisting of palnning, organizing, actuating, and controlling, utiliting in each both sciene and art, and followed in order to accomplish predetermined objectives”. (manajemen adalah suatu proses yang membeda-bedakan atas perencanaan, penorganisasian, penggerakkan, pelaksanaan dan pengawasan, dengan memanfaatkan baik ilmu maupun seni, agar dapat menyelesaikan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.***

Dalam definisi ini managemen dipandang sebagai suatu proses mulai dari tahap perencanaan, pengorganisasian, penggerakkan, pelaksanaan, dan sampai pada pengawasnya.

**Menurut H. Koontz & O’Donnel,** dalam bukunya **: Principle Of Management”(1955),** sebagai berikut“Management involves getting things done through and with people”. (Manajemen berhubungan dengan pencapaian suatu tujuan yang dilakukan melalui dan dengan orang lain”).

Dalam definisi ini managemen dititik beratkan pada usaha memanfaatkan orang-orang lain dalam pencapaian tujuan. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka orang-orang di dalam organisasi harus jelas wewenang, tanggung jawab, dan tugas pekerjaanya (job description).

* 1. **Pengertian Adminsitrasi Publik**

**Menurut Chandler dan Plano (1988 : 29 ),** administrasi public didefinisikan sebagai berikut “ Administrasi public adalah suatu proses dimana sumber daya dan personel public di oraganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan dan kebijakan public”. Definisi ini menjelaskan bahwa administrasi public merupakan seni dan ilmu ( art and science ) yang ditujukan untuk mengatur kebijakan public untuk memecahkan permasalahan publik yang terjadi dalam suatu organisasi atau yang lainya.

**Menurut M Churdi (1986)** administrasi public didefinisikan sebgai berikut” Administrasi public yaitu sebagai salah satu metode pemerintah suatu Negara dan dapat dilihat sebagai suatu proses politik serta dapat juga dianggap sebagai cara prinsipil untuk melaksanakan berbagai fungsi Negara.berdasarkan definisi diatas berarti administrasi negara tidak hanya mengurusi soal administratif negara melainkan juga persoalan politik. Orang biasa menyebutnya dengan “ Birokrasi “.

* 1. **Pengertian Organisasi**

**Stephen P Robbins,** dalam bukunya**, “Teori Organisasi” (1994),** sebagai berikut:

**Organisasi adalah kesatuan (*entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan. Definisi ini tampaknya amat panjang, jadi mari kita uraikan menjadi bagian-bagian yang lebih relevan.**

**Menurut Dydiet Hardjito (1995:5)** organisasi didefinisikan sebagai “ organisasi adalah kesatuan social yang dikoordinasikan secara sadar, yang memungkinkan anggota mencapai tujuan yang tidak dapat dicapai melalui tindakan individu secara terpisah.

**Sondang P. Siagian (1980:68)** menerangkan apa itu organisasi dengan melihat dari sisi hakikat organisasi, yaitu bahwa organisasi dapat ditinjau dari tiga sudut pandang, yaitu :

1. Organisasi dipandang sebagai wadah
2. Organisasi dipandang sebagai proses
3. Organisasi sebagai kumpulan orang

Berdasarkan definisi dari para ahli diats maka dapat dijelaskan bahwa organisasi adalah alat atau tempat yang digunakan orang-orang secara individu atau kelompok sebagai system kerjasama untuk mencapai suatu tujuan.

* 1. **Pengertian Pengoraganisasian**

**Menurutt Stoner dan Walker (1986)** pengorganisaian didefinisikan sebagai berikut “Pengorganisasian merupakan satu proses di mana aktivitas kerja disusun dan dialihkan kepada sumber tenaga untuk mencapai tujuan sebuah organisas”.

**Menurut Jaafar Muhammad (1992)** Pengorganisasian didefinisikan sebagai “ pengorganisasian adalah penyusunan sumber-sumber organisasi dalam bentuk kesatuan dengan cara yang berkesan agar tujuan dan objektif organisasi yang dirancang dapat dicapai.

Menurut **Gatewood, Taylor, dan Farell** : Pengorganisasian didenisikan sebagai “ pengorganisasian adalah aktivitas yang terlibat dalam suatu struktur organisasi yang sesuai, memberi tugas kepada pekerja serta membentuk hubungan yang berguna di antara pekerja dan tugas-tugas.

**Menurut Certo (1997)** pengorganisasian didefinisikan sebagai berikut ” Fokus pertama pengorganisasian adalah menentukan aktivitas yang akan dilakukan oleh sumber daya manusia dalam organisasi dan bagaimana SDM tersebut dapat diselaraskan atau digabungkan dengan cara yang terbaik untuk mencapai tujuan organisasi”. Kesimpulan yang diperolah dari definisi-definisi di atas adalah bahwa pengorganisasian adalah pembentukan struktur organisasi yang di dalamnya terkandung:

1. Penugasan formal bagi individu-individu dan bagian-bagian organisasi,
2. Hubungan komunikasi dan pelaporan formal termasuk garis kewenangan, penanggung-jawab keputusan, jumlah tingkat hirarche, dan jenjang kontrol manajer,
3. Bahwa penyusunan struktur ini untuk memastikan terjadinya koordinasi yang efektif bagi seluruh karyawan di seluruh lini dan bagian organisasi. Dengan kata lain bahwa dalam setiap bangun struktur organisasi disangga oleh 4 pilar, yakni :
4. Division of Work (Pembagian pekerjaan) adalah pemecahan tugas kompleks menjadi komponen-komponennya, sehingga setiap orang bertanggung jawab untuk beberapa aktivitas terbatas dan bukan tugas secara keseluruhan. Seringkali dirujuk sebagai pembagian tugas.
5. Departementalisasi merupakan penggabungan tugas secara logis dan efisien, untuk melacak jaringan kompleks dari hubungan formal dalam sebuah organisasi, manajer biasanya mengambar bagan organisasi untuk melukiskan bagaimana pekerjaan dibagi-bagi. Dalam bagan sebuah organisasi, kotak mewakili pengelompokan logis dari aktivitas pekerjaan yang kita sebut dengan “departemen”. Departementalisasi, oleh karena itu, merupakan hasil keputusan manajer tentang aktivitas pekerjaan apa yang dapat dihubungkan dengan kelompok serupa.
6. Hierarki berarti menetapkan siapa yang memberi laporan kepada siapa dalam organisasi. Setelah pekerjaan dibagi-bagi, departemen dibentuk dan rentan kembali dipilih manajer dapat memutuskan rantai komando. Hasil dari keputusan ini merupakan pola bertingkat yang disebut “hierarki”. Puncak hierarki organisasi adalah tempat manajer peringkat senior bertanggung jawab atas operasi dari seluruh organisasi.
7. Koordinasi adalah menetapkan mekanisme yang menyatukan aktivitas departemental menjadi suatu kesatuan dan memonitor keefektivan integrasi tersebut. Tanpa koordinasi, orang akan kehilangan pandangan terhadap perannya dalam organisasi secara total yang pada akhirnya dapat mengorbankan sasaran organisasi. Seberapa jauh koordinasi yang diperlukan tergantung pada sifat dari pekerjaan yang dilakukan dan tingkat saling ketergantungan dari orang-orang dalam berbagai unit yang melakukan tugas tersebut.
   1. **Pengertian Efektivitas**

Efektivitas adalah pencapaian tujuan secara tepat atau memilih tujuan-tujuan yang tepat dari serangkaian alternatif atau pilihan cara dan menentukan pilihan dari beberapa pilihan lainnya. Efektifitas bisa juga diartikan sebagai pengukuran keberhasilan dalam pencapaian tujuan-tujuan yang telah ditentukan. Sebagai contoh jika sebuah tugas dapat selesai dengan pemilihan cara-cara yang sudah ditentukan, maka cara tersebut adalah benar atau efektif.

Efektivitas mengacu pada dua kepentingan yaitu baik secara teoritis maupun secara praktis, artinya ada ketelitian yang bersifat komprehensif dan mendalam dari efisiensi serta kebaikan - kebaikan untuk memperoleh masukan tentang produktivitas. Efektivitas merupakan keadaan yang berpengaruh terhadap suatu hal yang berkesan, kemanjuran, keberhasilan usaha, tindakan ataupun hal yang berlakunya.

**Menurut Prof. DR. Sondang Siagian** dalam bukunya **organisasi, kepemimpinan, dan perilaku Administrasi (2001 : 24)** yaitu :

**“Efektivitas adalah pemanfaatan sumber daya dan prasarana dalam jumlah yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah barang atas jasa kegiatan yang dijalankkannya. Efektivitas menunjukan keberhasilan dari segi tercapai tidaknya sasar yang telah ditetapkan. Jika hasil kegiatan semakin mendekati sasaran, berarti makin tinggi aktivitasnya.”**

Menurut **Hodge (1984:299)** efektifitas didefinisikan sebagai berikut “ efektivitas sebagai ukuran suksesnya organisasi kemampuan organisasi untuk mencapai segala keperluannya. Definisi tersebut menjelaskan bahwa efektivitas menjadi sebuah tolak ukur bagi sebuah organisasi untuk menggerakkan seluruh komponen didalamnya . Ini berarti bahwa organisasi mampu menyusun dan mengorganisasikan sumber daya untuk mencapai tujuan.

Ukuran – ukuran untuk efektivitas,menurut  **Richard M Steers (1985:8)** mengemukakan ukuran – ukuran efektivitas sebagai berikut :

1. Karakteristik Organisasi adalah hubungan yang sifatnya relatif tetap seperti susunan sumber daya manusia yang terdapat dalam organisasi. Struktur merupakan cara yang unik menempatkan manusia dalam rangka menciptakan sebuah organisasi. Dalam struktur, manusia ditempatkan sebagai bagian dari suatu hubungan yang relatif tetap yang akan menentukan pola interaksi dan tingkah laku yang berorientasi pada tugas.
2. Karakteristik Lingkungan, mencakup dua aspek. Aspek pertama adalah lingkungan ekternal yaitu lingkungan yang berada diluar batas organisasi dan sangat berpengaruh terhadap organisasi, terutama dalam pembuatan keputusan dan pengambilan tindakan. Aspek kedua adalah lingkungan intern yang dikenal sebagai iklim organisasi yaitu lingkungan yang secara keseluruhan dalam lingkungan organisasi.
3. Karakteristik Pekerja merupakan faktor yang paling berpengaruh terhadap efektivitas. Di dalam diri setiap individu akan ditemukan banyak perbedaan, akan tetapi kesadaran individu akan perbedaan itu penting dalam upaya mencapai tujuan organisasi. Jadi apabila suatu organisasi menginginkan keberhasilan., organisasi tersebut harus dapat mengintegrasikan tujuan individu dengan tujuan organisasi.
4. Karakteristik Manajemen adalah strategi dan mekanisme kerja yang dirancang untuk mengkondisikan semua hal yang di dalam organisasi sehingga efektivitas tercapai. Kebijakan dan prkatek manajemen merupakan alat bagi pimpinan untuk mengarahkan setiap kegiatan guna mencapai tujuan organisasi. Dalam melaksanakan kebijakan dan praktek manajemen harus memperhatikan manusia, tidak hanya mementingkan strategi dan mekanisme kerja saja. Mekanisme meliputi penyusunan tujuan strategis, pencarian dan pemanfaatan atas sumber daya, penciptaan lingkungan prestasi, proses komunikasi, kepemimpinan dan pengambilan keputusan, serta adaptasi terhadap perubahan lingkungan inovasi organisasi.

Suatu organisasi jika tidak memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas organisasi, maka akan mengalami kesulitan dalam mencapai tujuannya tetapi apabila organisasi tersebut memperhatiakn faktor – faktor tersebut maka tujuan yang ingin dicapai dapat lebih mudah tercapai hal itu dikarenakan efektivitas akan selalu dipengaruhi oleh faktor – faktor tersebut.

Berdasakarkan perbandingan indikator menurut para ahli diatas peneliti mengambil indikator menurut **Richard M steers (1995: 3-5)** karena indikator tersebut lebih relevan dengan masalah yang ada dilapangan.

Suatu organisasi jika tidak memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas organisasi, maka akan mengalami kesulitan dalam mencapai tujuannya tetapi apabila organisasi tersebut memperhatiakn faktor – faktor tersebut maka tujuan yang ingin dicapai dapat lebih mudah tercapai hal itu dikarenakan efektivitas akan selalu dipengaruhi oleh faktor – faktor tersebut.

* 1. **Pengertian Perencanaan**

Menurut T. Hani Handoko (1995) mengemukakan bahwa :“Perencanaan (planning) adalah pemilihan atau penetapan tujuan organisasi dan penentuan strategi, kebijaksanaan, proyek, program, prosedur, metode, sistem, anggaran dan standar yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan.”

Menurut Alder (1999) dalam Rustiadi (2008: 339) menyatakan bahwa “Perencanaan adalah suatu proses menentukan apa yang ingin dicapai di masa yang akan datang serta menetapkan tahapan-tahapan yang dibutuhkan untuk mencapainya.

* 1. Fungsi Perencanaan

Fungsi perencanaan pada dasarnya adalah suatu proses pengambilan keputusan sehubungan dengan hasil yang diinginkan, dengan penggunaansumber daya dan pembentukan suatu sistem komunikasi yang memungkinkan pelaporan dan pengendalian hasil akhir serta perbandingan hasil-hasil tersebut dengan rencana yang di buat.

Banyak kegunaan dari pembuatan perencanaan yakni terciptanya efesiensi dan efektivitas pelaksanaan kegiatan perusahaan, dapat melakukan koreksi atas penyimpangan sedini mungkin, mengidentifikasi hambatan-hambatan yang timbul menghindari kegiatan, pertumbuhan dan perubahan yang tidak terarah dan terkontrol.

Proses yang menyangkut upaya yang dilakukan untuk mengantisipasi kecenderungan di masa yang akan datang dan penentuan strategi dan taktik yang tepat untuk mewujudkan target dan tujuan organisasi.

* 1. Bentuk-bentuk Perencanaan

1. Recana Global (Global Plan) Analisa penyusunan recana global terdiri atas: – Strenght yaitu kekuatan yang dimiliki oleh organisasi yang bersangkutan – Weaknesses, memperhatikan kelemahan yang dimiliki organisasi yang bersangkutan. – Opportunity yaitu kesempatan terbuka yang dimiliki oleh organisasi – Treath yaitu tekanan dan hambatan yang dihadapi organisasi
2. Rencana Stategik (Strategic Plan) Bagian dari rencana global yang lebih terperinci. Dimana dengan menyusun kerangka kerja yang akan dilakukan untuk mencapai rencana global, dimensi waktunya adalang jangka panjang. Dalam pencapaiannya dilakukan dengan system prioritas. Mana yang akan dicapai terlebih dahulu. Merupakan proses prencanaan jangka panjang yang tersusun dan digunakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama. Tiga alasan penggunaan **perencanaan** strategic ini yaitu :

* Memberikan kerangka dasar bagi **perencanaan** lainnya yang akan dilakukan
* Mempermudah pemahaman bentuk-bentuk **perencanaan** lainnya.
* Titik permulaan pemahaman dan penilaian kegiatan manajer dan organisasi

1. **Rencana** Operasional (*Operational Plan*) Rencana ini meliputi **perencanaan** terhadap kegiatan-kegiatan operasional dan bersifat jangka pendek. – Rencana sekali pakai (*single use plan*) yaitu kegiatan yang tidak digunakan lagi setelah tercapainya tujuan dan ini sifatnya lebih terperinci hanya sekali pakai, misalnya **rencana** pembelian dan pemasangan mesin komputer dalam suatu perusahaan. – **Rencana** Tetap (*Standing Plan*) yaitu berupa pendekatan-pendekatan standar untuk penanganan-penanganan situasi yang dapat diperkirakan terlebih dahulu dan akan terjadi berulang-ulang.
   1. **Pengawasan**
      1. **Pengertian pengawasan**

Pengawasan menurut **Mc. Farland** yang dikutip oleh **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 police’* 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 **Manulang (1998:18)** mengatakan bahwa :

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

* + 1. **Maksud, Tujuan dan Fungsi Pengawasan**

Pengawasan itu dimaksudkan untuk mencegah atau untuk memperbaiki kesalahan, penyimpangan, ketidaksesuaian, 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 pekerjaanya.

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

Fungsi pengawasan menurut **Handayaningrat (1985:144)** mengemukakan bahwa :

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 di inginkan.**
4. **Untuk memperbaiki kesalahan dan penyelewengan, agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan dan pemborosan-pemborosan.**
   * 1. **Macam-Macam Pengawasan**

Adapun macam-macam pengawasan menurut **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 kumunduran 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 contohnya: Inspektorat Jendral adalah Aparat Pengawasan di dalam suatu Departemen.

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

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

1. **Pengawasan Preventif**

Arti dari pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum rencana itu dilaksanakan. Maksud pengawasan ini adalah untuk mencegah terjadinya kekeliruan/kesalahan dalam pelaksanaan. Dalam sistem pengawasan anggaran, pengawasan ini disebut pre-audit.

Pengawasan preventif dapat dilakukan dengan usaha-usaha sebagai berikut :

1. Menentukan peraturan peraturan yang berhubungan dengan sistem-sistem 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 sistem koordinasi, pelaporan dan pemeriksaan.
6. Menetapkan sanksi-sanksi terhadap pejabat yang menyimpang dari peraturan yang telah ditetapkan.
7. **Pengawasan Represif**

Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan. Maksud diadakannya pengawasan represif adalah untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Dalam sistem pemeriksaan anggaran, pengawasaa ini disebut post-audit. Adapun pengawasan represif ini dapat menggunakan sistem-sistem pengawasan sebagai berikut :

1. Sistem Komperatif
2. Mempelajari laporan-laporan kemajuan dari pelaksanaan pekerjaan, dibandingkan dengan jadwal rencana pelaksanaan.
3. Membandingkan laporan-laporan hasil pelaksanaan pekerjan dengan rencana yang telah diputuskan sebelumnya.
4. Mengadakan analisa terhadap perbedaan-perbedaan tersebut, termasuk faktor lingkungan yang mempengaruhinya.
5. Memberikan penilaian terhadap hasil pelaksanaan pekerjaan, termasuk para penanggung jawabnya.
6. Mengambil keputusan atas usaha perbaikannya atau penyempurnaannya.
7. Sistem Verifikatip
8. Menentukan ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan prosedur pemeriksaan.
9. Pemeriksaan tersebut harus dibuat laporan secara periodic atau secara khusus.
10. Mempelajari laporan-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 pelaksanaanya. Dalam pemeriksaan di tempat instruksi-instruksi diberikan dalam rangka perbaikan dan penyepurnaan 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, rasa solidaritas, dan ketinggian moral.

Untuk menjamin hasil yang objektif dalam inspeksi ini, kadang-kadang diperlukan penggantian jabatan dalam periode tertentu. Penggantian jabatan ini dimaksudkan untuk lebih menyegarkan tugas-tugas inspeksi, karna tugas-tugas tersebut kecuali membosankan atau menjemukan.

1. Sistem Insvestigatif

Sistem ini lebih menitik beratkan terhadap penyelidikan/penelitian yang lebih mendalam terhadap sesuatu masalah yang bersifat negatif. Penyelidikan/penelitian ini didasarkan atas suatu laporan yang bersifat hipotesa (anggapan). Laporan tersebut mungkin benar dan mungkin salah. Oleh karna itu perlu dteliti lebih dalam untuk 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.

* + 1. **Metode Pengawasan**

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

1. **Pengawasan Langsung**

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

1. **Pengawasan Tidak Langsung**

Pengawasan tidak langsung adalah 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 atau statistic yang berisi gambaran atas hasil kemajuan yang telah dicapai 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 adalah 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. Misalnya : periode waktu pemeriksaan, periode waktu pertanggung jawaban dan periode waktu pelaporan. Aparat pengawasan ini harus melaporkan secara periodik perkembangan dari hasil pekerjaan yang telah dilaksanakan terhadap pimpinan. Laporan itu harus disertai saran-saran perbaikan dan penyempurnaannya, maksud laporan ini agar pimpinan selalu dapat mengikuti perkembangan segala hal yang terjadi dalam organisasinya.

1. **Pengawasan Informal**

Pengawasan informal adalah pengawasan yang tidak melalui saluran formal atau prosedur yang telah ditentukan. Pengawasan informal ini biasanya dilakukan oleh pejabat pimpinan melalui kunjungan yang tidak resmi. 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 adalah pegawasan yang meliputi bidang: Keungan, 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 dan keahlian, pengalaman, bakat dan sebagainya). Syarat-syarat pengangkatan dan penempatan. Uraian pekerjaan (*job description*), kerajinan, ketekuanan dan kedisiplinan, pengembangan karier, penilaian tentang prestasi kerjanya, kesejahtraan 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, kenaikan pangkat, dan fasilitas-fasilitas lain).

1. Pengawasan Material

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

1. **Pengawasan Teknis**

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-jenis kuantitas dan kualitas dan biaya yang diperlukan setiap satuannya.

* + 1. **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.

Manullang mengemukakan untuk mendapatkan suatu sistem pengawasan yang efektif, maka perlu dipenuhi beberapa prinsip pengawasan. Dua prinsip pokok, yang merupakan *condition sine qua non* bagi suatu sistem pengawasan yang efektif ialah adanya rencana tertentu dan adanya pemberian intruksi-intruksi. Sedangkan menurut **Ulbert (1992:178)** prinsip-prinsip pengawasan adalah :

1. Pengawasan harus berlangsung terus menerus bersamaan dengan pelaksanaan atas 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 definisi (hasil guna).
6. Pengawasan harus fleksibel.
7. Pengawasan harus berorientasi pada rencana dan tujuan yang telah ditetapkan.
8. Pengawasan dilakukan terutama pada tempat-tempat strategis atau kegiatan-kegiatan yang sangat menentukan.
9. Pengawasan harus membawa dan mempermudah melakukan tindakan perbaikan.
   * 1. **Bentuk-Bentuk Pengawasan**

Bentuk-bentuk atau tipe-tipe pengawasan menurut **Handoko (2014:359)** adalah sebagai berikut :

1. **Pengawasan Pendahuluan**

Pengawasan pendahuluan dirancang untuk mengantisipasi masalah-masalah atau penyimpangan-penyimpangan dari standar atau tujuan yang memungkinkan koreksi dibuat sebelum suatu tahap kegiatan tertentu diselesaikan. Jadi pendekatan pengawasan ini lebih aktif dan lebih agresiv, dengan menditeksi masalah-masalah dan mengambil tindakan yang diperlukan sebelum suatu masalah terjadi. Pengawasan ini akan efektif hanya bila manajer mampu mendapatkan informasi akurat dan tepat pada waktunya tentang perubahan-perubahan dalam lingkungan atau tentang perkembangan mengenai tujuan yang diingingkan.

1. **Pengawasan concurrent (sedang dilaksanakan)**

Pengawasan ini sering disebut pengawasan “ya-tidak”, dilakukan selama suatu kegiatan berlangsung. Tipe pengawasan ini merupakan suatu proses dimana aspek tertentu dari suatu prosedur harus di setujui dulu, atau syarat tertentu harus dipenuhi dulu sebelum kegiatan-kegiatan bisa dilanjutkan, atau menjadi semacam peralatan yang lebih menjamin ketepatan pelaksanaan suatu kegiatan.

1. **Pengawasan umpan balik**

Pengawasan umpan balik mengukur hasil-hasil dari suatu kegiatan yang telah diselesaikan, sebab-sebab penyimpangan dari rencana atau standar ditentukan, dan penemuan-penemuam diterapkan untuk kegiatan-kegiatan serupa di masa yang akan datang. Pengawasan ini bersifat historis, pengukuran dilakukan setelah kegiatan terjadi.

* + 1. **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 adalah mengawasi dengan jalan meninjau secara pribadi, sehingga dapat dilihat pelaksanaan pekerjaan. Cara seperti ini memberi kesan kepada bawahan bahwa mereka diamati secara khusus dan kuat sekali. Sebagai alasan karna 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-orang tertentuyang dapat memberi gambaran dari hal-hal yang ingin diketahui terutama tentang hasil yang sesungguhya yang dicapai oleh bawahannya. Dengan cara kedua 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 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 adalah suatu sistem pengawasan dimana pengawasan itu ditujukan kepada soal-soal kekecualian. Jadi pengawasan hanya dilakukan bila diterima laporan yang menunjukan adanya peristiwa-peristiwa yang istimewa.

* + 1. **Standar Pengawasan**

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

1. Standar dalam bentuk fisik (physical standar) 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.

Standar *intangible* adalah standar yang biasa digunakan untuk mengukur atau menilaikegiatan bawahan baik dalam bentuk fisik maupun dalam bentuk uang. Misalnya untuk mengukur kegiatan bagian atau kepala bagian hubungan kemasyarakatan atau mengukur sikap pegawai terhadap perusahaan.

**2.7.9 Alat Ukur dan Langkah-langkah dalam proses 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.

Pengawasan menurut **Handoko (2013:361)** mengutarakan sebanyak empat tahap, yaitu 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 karna 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 dilakukan berulang-ulang dan terus-menerus. Ada berbagai cara untuk melakukan pengukuran pelaksanaan, yaitu pengamatan (observasi), laporan-laporan baik tertulis maupun lisan. Metode-metode otomatis dan inspeksi, pengujian (test) atau dengan pengambilan sample.

1. **Pembandingan pelaksanaan kegiatan dengan standar dan pelaksanaan 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 di analisa 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 di ubah, pelaksanaan diperbaiki, atau keduanya dilakukan bersamaan. Tindakan koreksi mungkin berupa:

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

**2.7.10 Pentingnya pengawasan**

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

1. **Perubahan lingkungan organisasi**

Berbagai lingkungan organisasi terjadi terus-menerus dan tak dapat dihindari, seperti munculnya inovasi produk dan pesaing baru, diketemukannya bahan bau baru, adanya peraturan pemerintah baru dan sebagainya. Melalui fungsi pengawasan manajer menditeksi 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.

* + 1. **Pengertian Pembinaan**

Pembinaan merupakan totalitas kegiatan yang meliputi perencanaan, pengaturan dan penggunaan pegawai sehingga menjadi pegawai yang mampu mengemban tugas menurut bidangnya masing-masing, supaya dapat mencapai prestasi kerja yang efektif dan efisien. Pembinaan juga dapat diartikan sebagai suatu tindakan, proses, hasil atau pernyataan lebih baik.

Dalam hal suatu pembinaan menunjukkan adanya suatu kemajuan peningkatan, atas berbagai kemungkiinan peningkatan, unsur dari pengertian pembinaan ini merupakan suatu tindakan, proses atau pernyataan dari suatu tujuan dan pembinaan menunjukkan kepada “perbaikan” atas sesuatu istilah pembinaan hanya diperankan kepada unsur manusia, oleh karena itu pembinaan haruslah mampu menekan dan dalam hal-hal persoalan manusia.

**Musanef (1991:11).**Memberikan definisi :

***“Pembinaan adalah suatu proses penggunaan manusia, alat peralatan, uang, waktu, metode dan sistem yang didasarkan pada prinsip tertentu untuk pencapaian tujuan yang telah ditentukan dengan daya dan hasil yang sebesar-besarnya”*.**

* 1. **Kerangka Pemikiran dan Proposisi**

Kerangka pemikiran merupakan suatu bentuk proses dari keseluruhan dan proses penelitian dimana kerangka pemikiran harus menerangkan, pemikiran intinya berusaha menjelaskan konstelasi hubungan antar variabel yang akan diteliti. Konstelasi hubungan tersebut idealnya dikuatkan oleh teori atau penelitian sebelumnya.

Bentuk proses dari keseluruhan dan proses penelitian dimana kerangka pemikiran harus menerangkan, pemikiran intinya berusaha menjelaskan konstelasi hubungan antar variabel yang akan diteliti. Konstelasi hubungan tersebut idealnya dikuatkan oleh teori atau penelitian sebelumnya.

Fungsi danperan pengawasan adalah suatu kegiatan penilaian terhadap suatu organisasi dengan tujuan, agar organisasi tersebut dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik dan sesuai dengan yang direncanakan. Oleh karena itulah menilai efektifnya fungsi pengawasan maka dalam menentukan indikator, penulis berpedoman pada teori pengawasan yang sebagaimana dikemukakan oleh Handoko (2013:361) bahwa suatu pengawasan yang efektif jika terdapat dengan :

* + - 1. Penetapan Standar Pelaksanaan
      2. Pengukuran Penetapan Pelaksanaan.
      3. Pengukuran Pelaksanaan Kegiatan.
      4. Perbandingan Pelaksanaan Kegiatan dengan Standar.
      5. Melakukan Tindakan Korektif.

**1.    Penetapan standar pelaksanaan**

Standar mengandung arti sebagai suatu satuan pengukuran yang dapat digunakan sebagai patokan untuk penilaian hasil-hasil. Adapun bentuk standar yang lebih khusus antara lain target penjualan, anggaran, bagian pasar, marjin keuntungan, keselamatan kerja dan sasaran produksi.

Ada tiga bentuk standar yang umum:

1. Standar-standar phisik; meliputi kuantitas barang atau jasa dan kualitas barang.
2. Standar-standar kebijakan.
3. Standar-standar waktu; meliputi kecepatan produksi atau batas waktu suatu pekerjaan harus diselesaikan.

**2.    Penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan**

Penetapan standar adalah sia-sia bila tidak disertai berbagai cara untuk mengukur pelaksanaan kegiatan nyata. Oleh sebab itu, langkah kedua dalam proses pengawasan adalah menentukan pengukuran pelaksanaan kegiatan secara tepat.

* Berapa kali (*how often)* pelaksanaan seharusnya diukur? Setiap jam, harian, mingguan, tahunan?
* Dalam bentuk apa *(what form)* pengukuran akan dilakukan? Laporan tertulis, inspeksi visual, atau melalui telepon?
* Siapa *(who)* yang terlibat? Manajer, staf departemen?

Pengukuran yang dilakukan sebaiknya mudah dilaksanakan dan tidak mahal, serta dapat diterangkan kepada pegawai.

**3.    Pengukuran pelaksanaan kegiatan**

Ada berbagai cara untuk melakukan pengukuran pelaksanaan, yaitu 1) pengamatan (observasi), 2) laporan-laporan, baik lisan dan tertulis, 3) metode-metode otomatis dan 4) inspeksi, pengujian (test), atau dengan pengambilan sampel dan faktor yang mempengaruhi.

**4.    Pembandingan pelaksanaan dengan standar dan analisa penyimpangan**

Tahap kritis dari proses pengawasan adalah pembandingan pelaksanaan nyata dengan pelaksanaan yang direncanakan atau standar yang telah ditetapkan. Penyimpangan-penyimpangan harus dianalisa untuk menentukan mengapa standar tidak dapat dicapai.

**5.    Pengambilan tindakan koreksi bila diperlukan**

Bila hasil analisa menunjukkan perlunya tindakan koreksi, tindakan ini harus diambil. Tindakan koreksi dapat diambil dalam berbagai bentuk, seperti:

* Mengubah standar mula-mula (barangkali terlalu tinggi atau terlalu rendah)
* Mengubah pengukuran pelaksanaan (inspeksi terlalu sering frekwensinya, atau kurang, atau bahkan mengganti sistem pengukuran itu sendiri.)
* Mengubah cara dalam menganalisa dan menginterpretasikan penyimpangan-penyimpangan.

**Gambar 2.1. Model Kerangka Pemikiran**

**Efektivitas Inspekorat Kabupaten Bekasi.**

(Studi Pengawasan Pengelolaan Administrasi Di Dinas Kesehatan, Dinas Koperasi, dan Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Bekasi).

Inspektorat Kabupaten Bekasi

Dinas/SKPD

Pengawasan

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Penetapan standar pelaksanaan | Pengukuran penetapan pelaksanaan kegiatan | Pengukuran pelaksanaan kegiatan nyata | Perbandingan pelaksanaan kegiatan dengan standar | Pengambilan tindakan korektif |

Pengeloaan administrasi yang tertib di Dinas/ SKPD

* 1. **Proposisi**

Berdasarkan uraian dan teori yang telah peneliti uraikan pada kerangka pemikiran, maka peneliti memberikan kesimpulan sementara bahwaefektivitas pengawasan dalam proses pengelolaan administrasi di SKPD oleh Inspektorat Kabupaten Bekasi (Studi di Dinas Kesehatan, Dinas Koperasi, Dan Dinas Pemberdayaan Desa Kabupaten Bekasi)ditentukan dengan Penetapan standar pelaksanaan, Pengukuran penetapan pelaksanaan kegiatan, Pengukuran pelaksanaan kegiatan nyata, Perbandingan pelaksanaan kegiatan dengan standar, dan melakukan tindakan korektif.