# BAB II

# KAJIAN PUSTAKA

## 2.1 Kajian Pustaka

### 2.1.1 Konsep Administrasi dan Administrasi Publik

#### 1) Pengertian Administrasi

Administrasi secara umum dapat diartikan sebagai suatu proses kerja sama untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditentukan sebelumnya. Apabila ditetapkan secara formal dalam organisasi maka proses kerja sama tersebut adalah untuk mewujudkan tujuan organisasi.

Administrasi dapat dibedakan dalam dua pengertian, yaitu administrasi dalam arti sempit dan dalam arti luas. Administrasi dalam arti sempit dikemukakan oleh Handayaningrat (2002:2) dalam bukunya "Pengantar Ilmu Administrasi dan Manajemen", sebagai berikut:

> Administrasi dalam arti sempit yaitu dari kata *administratie* (Bahasa Belanda) yang meliputi kegiatan: catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketata usahaan (*elerical work*).

Administrasi dalam arti sempit berasal dari kata *Administratie* (Bahasa Belanda), merupakan kegiatan ketatausahaan yang meliputi kegiatan-kegiatan catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan dan pengarsipan surat serta hal-hal lainnya yang dimaksudkan untuk menyediakan informasi serta memperoleh informasi kembali jika dibutuhkan.

Administrasi dalam arti luas menurut White yang dikutip oleh Silalahi dalam bukunya "Studi tentang Ilmu Administrasi", (2013:10), mengemukakan bahwa:

> *Administration is the process common to all groups efforts, public or private, civil or military, large scale or small scale, etc.* (Administrasi adalah suatu proses yang pada umumnya dijumpai di semua kegiatan-kegiatan kelompok, baik publik (negara, pemerintahan) maupun privat (swasta, perusahaan), sipil atau militer, dalam ukuran ukuran besar atau kecil, dan sebagainya).

Di dalam proses administrasi pada umumnya memerlukan dua orang atau lebih dan kelompok yang terdiri dari kelompok-kelompok yang berada dalam suatu negara, yang bekerja di bidang swasta, bidang sipil atau bidang militer yang bekerja sama dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Menurut Newman dalam bukunya "*Administrative Action*", mengemukakan bahwa:

> *Administration has been defined as the guidance, and leadership and control of the effort of a group of individuals towards some common goals.* (Administrasi didefinisikan sebagai bimbingan, kepemimpinan, dan pengawasan dari usaha-usaha kelompok individu-individu guna tercapainya tujuan bersama).

Definisi di atas menjelaskan bahwa administrasi memerlukan sebuah tindakan yang dapat berupa bimbingan, kepemimpinan, pengawasan yang efektif yang merupakan fungsi-fungsi administrasi untuk mencapai suatu tujuan bersama yang telah ditentukan.

Menurut Simon dan kawan-kawan dalam bukunya "*Public Administration*" mengemukakan bahwa:

> *Administration as the activities of group cooperating to accomplish common goals*. (Administrasi adalah sebagai kegiatan dari pada kelompok yang mengadakan kerja sama untuk menyelesaikan tujuan bersama).

Definisi di atas menjelaskan bahwa administrasi memerlukan sebuah kerja sama antara dua orang atau lebih ataupun kelompok-kelompok kepentingan tertentu yang mengadakan pertemuan antara kelompok-kelompok tertentu agar dapat menyelesaikan tujuan bersama.

Menurut Gie (2009:9) dalam bukunya "Administrasi Perkantoran Modern", mengemukakan bahwa: "Administrasi secara luas adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu".

Menurut Siagian (2008:2), mengemukakan bahwa: "Administrasi adalah satu keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tententu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya".

Berdasarkan beberapa pengertian administrasi oleh pendapat para ahli di atas, maka peneliti menyimpulkan bahwa pada dasarnya administrasi merupakan kegiatan dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu melalui suatu kerjasama di dalam suatu organisasi untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

**2) Pengertian Administrasi Publik**

Istilah Administrasi Publik pada dasarnya terdiri dari dua unsur kata, yakni Administrasi dan Publik. Kata "Administrasi" berarti kegiatan dua orang atau lebih yang bekerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya dengan

menggunakan organisasi dan manajemen. Di dalam Bahasa Inggris kata "Administrasi" menggunakan istilah *Administration* yang sebenarnya dari kata *Ad* (intensif) dan *ministrare* (*to serve*) yang berarti melayani. Sedangkan "Publik" berarti orang banyak (umum) bukan privat; merupakan masyarakat madani yang terdiri dari pemerintah dan kelompok masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, maka definisi Administrasi Publik adalah ilmu yang mempelajari bagaimana suatu organisasi mengelola kepentingan-kepentingan publik dengan cara melakukan pelayanan kepada publik dalam usaha mencapai tujuan negara. Definisi tersebut sejalan dengan pendapat serta pengertian administrasi publik menurut para ahli.

Menurut Waldo (1995) dalam bukunya "*The Study of Public Administration*", mengemukakan bahwa: "Administrasi Publik adalah manajamen dan organisasi dari manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah".

Menurut Litchfield dalam bukunya "*Notes on a General Theory of Administration*", mengatakan bahwa: "Administrasi Publik adalah suatu sandi mengenai bagaimana bermacam-macam badan pemerintah diorganisasikan, diperlengkapi dengan tenaga-tenaganya, dibiayai, digerakkan, dan dipimpin".

Menurut Nigro dan Nigro pengertian Administrasi Publik adalah:

> Administrasi publik adalah bentuk usaha kerjasama kelompok dalam lingkungan publik, yang kemudian mencakup ke dalam tiga cabang, yakni lembaga yudikatif, lembaga legislatif, dan lembaga eksekutif yang di dalamnya dilakukan kerjasama dalam upaya menciptakan kesejahteraan bersama.

Menurut Atmosudirjo (1982:272) dalam bukunya "Administrasi dan Managemen Umum", mengatakan bahwa: "Administrasi Publik adalah

administrasi dari negara sebagai organisasi dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan".

Menurut Abdulrachman (1959:2), mengemukakan bahwa: "Administrasi Publik adalah ilmu yang mempelajari pelaksanaan dari politik negara".

Menurut Dimock, Dimock, dan Koenig dalam Pasolong (2010:7), mengemukakan bahwa:

> Pengertian administrasi publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya. Kekuasaan politik ini bisa didapatkan dari sistem demokrasi dan juga sistem warisan (kerajaan).

David H. Rosenbloom (2005), mengemukakan bahwa administrasi publik merupakan:

> Pemanfaatan teori-teori dan proses-proses manajemen, publik, dan hukum untuk memenuhi keinginan pemerintahan di bidang legislatif, eksekutif, dalam rangka fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagainya.

Menurut Dimock, Dimock, dan Koenig (1960) dalam bukunya "*Public Administration*", mengemukakan bahwa: "Administrasi Publik adalah proses kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya".

Berdasarkan uraian-uraian pendapat para ahli di atas, maka peneliti menyimpulkan bahwa Administrasi Publik merupakan rangkaian kegiatan penyelenggaraan kerjasama secara ikhlas dan sukarela yang dilakukan oleh aparatur negara atau aparatur pemerintahan untuk mengatur, mengelola, memformulasi, mengimplementasi, mengkoordinasi, maupun menjalankan kekuasaan negara secara efektif dan efisien guna mencapai tujuan negara yang telah ditetapkan sebelumnya.

### 2.1.2 Konsep Manajemen

Pada dasarnya ada kesukaran untuk membedakan kegiatan administrasi dan manajemen. Akan tetapi pada dasarnya proses kegiatan administrasi lebih menitikberatkan pada penentuan tujuan organisasi sedangkan manajemen dititikberatkan pada penggerakan dalam rangka pencapaian tujuan.

Peran manusia yang termasuk sumber daya organisasi merupakan hal yang sangat penting karena sumber daya manusia tidak saja dipandang sebagai unsur produksi namun juga manusia yang memiliki emosi dan kepribadian yang dapat dijadikan sebagai pendorong untuk menggerakkan organisasi. Pendekatan manajemen yang dilakukan dalam pengelolaan sumber daya manusia yaitu dengan mempelajari dan mengembangkan organisasi dapat tercapainya tujuan organisasi.

Sebelum membahas tentang pengertian manajemen sumber daya manusia, perlu diungkapkan pengertian manajemen itu sendiri seperti dikemukakan oleh Terry (2012:4) yaitu :

> "Manajemen merupakan sebuah proses yang khas, yang terdiri dari tindakan-tindakan: perencanaan, pengorganisasian, menggerakan dan pengawasan, yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui pemanfaatan sumber daya manusia serta sumber-sumber lainnya".

Dengan kata lain terdapat adanya aktivitas-aktivitas khusus yang merupakan bagian dari proses manajemen. Seperti yang dikemukakan Stoner yang dikutip Handoko (2003:8) sebagai berikut :

> "Manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya-sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan".

Dari definisi diatas terlihat bahwa Stoner telah menggunakan proses. Manajemen di definisikan sebagai proses karena harus melakukan kegiatan-kegiatan tertentu yang saling berkaitan untuk mencapai tujuan. Manajemen sangat mempengaruhi kehidupan hampir semua manusia.

Menurut Gulick yang dikutip Handoko (1997:11) mengemukakan pengertian manajemen yaitu :

> "Suatu bidang ilmu pengetahuan *(Science)* yang berusaha secara sistematis untuk memahamii mengapa dan bagaimana manusia bekerja bersama untuk mencapai tujuan dan membuat sistem kerjasama ini lebih bermanfaat bagi kemanusiaan".

Dilihat dari pengertian diatas bahwa manajemen dipandang sebagai ilmu pengetahuan yang mempelajari mengapa dan bagaimana manusia bekerjasama dalam mencapai tujuan.

Terlihat dari beberapa pengertian diatas, dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya manajemen didefinisikan sebagai bekerja dengan orang-orang untuk menentukan, menginterpretasikan dan mencapai tujuan-tujuan organisasi dengan pelaksanaan fungsi-fungsi perencanaan *(Planning),* pengorganisasian *(Organizing),* penyusunan personalia *(Staffiing),* pengarahan dan kepemimpinan *(Leadership),* dan pengawasan *(Controlling).*

Setelah diketahui pengertian-pengertian manajemen diatas, Siagian (2009:165) mengklarifikasikan fungsi manajemen sebagai berikut :

a. Perencanaan *(planning)*
b. Pengorganisasian *(organizing)*
c. Pemberian motivasi *(motivating)*
d. Pengawasan *(controlling)*

e. Penilaian *(evaluating)*

Peneliti dapat memberikan batasan mengenai unsur-unsur yang terkandung dalam manajemen sebagai berikut :

a. Manajemen dilaksanakan dalam mencapai tujuan.
b. Manajemen tercakup proses yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengendalian.
c. Proses perencanaan tujuan tersebut selain melibatkan oranglain juga memanfaatkan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya yang bukan sumber daya manusia.

Agar fungsi manajemen dapat berjalan dengan baik maka dibutuhkan sumber daya manajemen atau biasa disebut alat-alat manajemen seperti yang dikemukakan Neuner yang dikutip oleh Silalahi (2011:156) diantaranya :

a. *Men* (orang-orang)
b. *Materials* (bahan-bahan/peralatan)
c. *Machines* (mesin-mesin)
d. *Methods* (metode-metode)
e. *Morale* (moral)

Oleh karena itu manajemen sangat membutuhkan sumber daya manjemen tersebut, dapat dikatakan bahwa manusia merupakan orang yang menggerakan dan melakukan aktivitas-aktivitas untuk mencapai tujuan, namun manusia tersebut membutuhkan sumber daya material seperti uang, alat-alat, dan mesin-mesin untuk menunjang aktivitasnya. Selain itu, manusia juga harus mempunyai metode-metode kerja agar tujuan yang hendak dicapai terlaksana secara efektif dan efisien.

Selain itu, menurut Simon yang dikutip oleh Silalahi (2011:161) mengemukakan tentang beberapa prinsip-prinsip yang lebih umum yang terdapat dalam literatur mengenai administrasi atau manajemen adalah :

a. Efisien administrasi ditingkatkan melalui suatu spesialisasi tugas dikalangan kelompok.
b. Efisien administrasi ditingkatkan dengan mengatur anggota-anggota kelompok didalam suatu hirarki wewenang yang pasti.
c. Efisien administrasi ditingkatkan dengan membatasi jarak pengawasan pada setiap sektor didalam organisasi sehingga jumlahnya menjadi kecil.
d. Efisien adminisitrasi ditingkatkan dengan mengelompokkan pekerjaan, untuk maksud-maksud pengawasan berdasarkan tujuan, proses, langganan, dan tempat.

### 2.1.3 Konsep Sumber Daya Manusia

Pengertian Sumber Daya Manusia Menurut Nawawi dalam Gaol (2014:44)

"Sumber Daya Manusia adalah orang yang bekerja dan berfungsi sebagai aset organisasi/perusahaan yang dapat dihitung jumlahnya (kuantitatif), dan SDM merupakan potensi yang menjadi penggerak organisasi."

Menurut Sutrisno (2014:3) "sumber daya manusia merupakan satu-satunya sumber daya yang memiliki akan perasaan, keinginan, keterampilan, pengetahuan, dorongan, daya, dan karya (rasio, rasa, dan karsa)."

Semua potensi SDM tersebut berpengaruh terhadap upaya organisasi dalam mencapai tujuan. Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa sumber daya manusia adalah aset terpenting di sebuah organisasi yang membantu organisasi untuk beroperasi dan mencapai tujuan.

### 2.1.4 Konsep Manajemen Sumber Daya Manusia

Manajemen sumber daya manusia merupakan bagian dari ilmu manajemen yang memfokuskan perhatiannya pada pengaturan peranan sumber daya manusia dalam kegiatan suatu organisasi. Guna mencapai tujuan organisasi secara efektif

dan efisien, maka pengelolaan sumber daya manusia perlu mendapat perhatian yang besar. Mengingat sumber daya manusia dalam organisasi memegang peran yang sangat besar terhadap pencapaian tujuan.

Menurut Yuniarsih (2011:12) definisi manajemen sumber daya manusia adalah sebagai berikut :

> "Kegiatan meliputi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan semua unsur yang menjadi kekuatan atau daya manusia untuk dipergunakan memenuhi kebutuhan dalam rangka mencapai tujuan".

Pernyataan diatas menegaskan bahwa manajemen sumber daya manusia memberikan pengakuan tentang pentingnya tenaga kerja organisasi sebagai sumber daya manusia utama yang memberikan kontribusi terhadap tujuan-tujuan organisasi. Manajemen sumber daya manusia menganggap bahwa pegawai adalah kekayaan utama organisasi yang harus dikelola dengan baik, jadi manajemen sumber daya manusia sifatnya lebih strategis bagi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan yang telah di tetapkan.

Terdapat juga paling tidak tiga perspektif utama dalam pengertian MSDM, yakni perspektif internasional, nasional/makro dan mikro. Definisi dari Kinggundu yang dikutip oleh Gomes (1994:4) tentang manajemen sumber daya manusia dalam perspektif internasional atau makro adalah sebagai berikut :

> "Manajemen sumber daya manusia adalah pengembangan dan pemanfaatan personil (pegawai) bagi pencapaian yang efektif mengenai sasaran-sasaran dan tujuan-tujuan individu, organisasi, masyarakat, nasional, dan internasional".

Manajeman dalam perspektif mikro yang dikemukakan oleh Tulus yang dikutip oleh Gomes (1996:6)

> "Manajemen sumber daya manusia adalah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan atau pengadaan, pengembangan, pemberian kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan, dan pemutusan hubungan tenaga kerja dengan maksud untuk membantu mencapai tujuan organisasi, individu dan masyarakat".

Manajemen sumber daya manusia akhir-akhir ini semakin mendapatkan perhatian dari berbagai pihak, baik berasal dari sektor publik maupun sektor swasta. Semua pihak telah menyadari betapa pentingnya manajemen sumber daya manusia dan tampak telah menjadi kebutuhan pokok bagi organisasi.

Terdapat unsur-unsur sumber daya manusia yang sangat dipengaruhi oleh lingkungan sekitar seperti yang dikemukakan oleh Gomes (1999:26) sebagai berikut :

> "Unsur-unsur *(variable)*, sumber daya manusia meliputi kemampuan-kemampuan *(capabilities)*, sikap *(attitudes)*, nilai-nilai *(values)*, kebutuhan-kebutuhan *(needs)*, dan karakteristik-karakteristik demografis (penduduk)".

Unsur-unsur tersebut pada dasarnya akan mempengaruhi peranan dan perilaku pimpinan pegawai dalam organisasi. Orang-orang yang terlibat dalam organisasi biasanya memiliki karakteristik yang berbeda antara satu dengan yang lainnya baik pegawai ataupun pimpinannya.

Oleh sebab itu, sumber daya manusia harus dikelola dengan baik agar dapat berdaya guna dalam organsiasi karena tujuan sumber daya manusia yang utama adalah menigkatkan kontribusi pegawai terhadap organisasi, tujuan tersebut dapat dijabarkan kedalam 4 tujuan yang lebih operasional menurut Sedarmayanti (2009:7) sebagai berikut :

a. Tujuan Masyarakat *(Societal Objective)*
   Tujuan masyarakat adalah untuk bertanggung jawab secara sosial, dalam hal kebutuhan dan tantangan yang timbul dari masyarakat. suatu organisasi yang berbeda di tengah-tengah masyarakat diharapkan membawa manfaat atau keuntungan bagi masyarakat.
b. Tujuan Organisasi *(Organiszation Objective)*
   Tujuan organisasi adalah untuk melihat bahwa manajemen sumber daya manusia itu ada *(exist)*, maka perlu adanya kontribusi terhadap penyalahgunan organisasi secara keseluruhan. Manajemen sumber daya manusia bukan suatu tujuan dan akhir suatu proses, melainkan suatu perangkat atau alat untuk membantu tercapainya suatu tujuan organisasi secara keseluruhan.
c. Tujuan fungsi *(Functional Objective)*
   Tujuan fungsi adalah untuk memelihara kontibusi bagian lain agar mereka (sumber daya manusia dalam tiap bagian) melaksanakan tugas secara optimal. Dengan kata lain, setiap sumber daya manusia atau pegawai dalam organisasi diharapkan dapat menjelaskan fungsinya dengan baik.
d. Tujuan Personal *(Personal Objective)*
   Tujuan personal adalah untuk membantu pegawai dalam mencapai tujuan pribadinya, guna mencapai tujuan organisasi. Tujuan pribadi pegawai diharapkan dapat dipenuhi, dan hal ini sudah merupakan motivasi dan pemeliharaan terhadap pegawai yang bersangkutan.

Implementasi manajemen sumber daya manusia tergantung kepada fungsi operasional manajemen sumber daya manusia itu sendiri. Beberapa pakar memberikan fungsi yang bervariasi tentang manajemen sumber daya manusia. Seperti yang dikemukakan Flippo yang dikutip oleh Yuniarsih (2011:5) terdiri dari:

a. *Procurement*
b. *Development*
c. *Compentation*
d. *Integration*
e. *Maintenance*
f. *Separation*

Lebih lanjut Harris yang dikutip oleh Yuniarsih (2011:6) menyatakan bahwa fungsi manajemen sumber daya manusia mencakup :

a. *Planning*
b. *Staffing*
c. *Evaluating and compensating*
d. *Improving*
e. *Maintaing effective employer-employee relationships*

Selanjutnya Mondy, Noe and Premeaux yang dikutip oleh Yuniarsih (2011:6) menyatakan fungsi manajemen sumber daya manusia meliputi lima fungsi area yaitu :

a. *Human resources planning, recruitment, and selection*
b. *Human resources development*
c. *Safety and health*
d. *Employee and labor relation*

### 2.1.5 Organisasi

Organisasi adalah sarana atau alat untuk mencapai tujuan. Oleh karena itu, dikatakan organisasi adalah wadah (wahana) kegiatan daripada orang-orang yang bekerjasama dalam usahanya mencapai tujuan. Pengertian organisasi dibagi menjadi dua, yaitu: organisasi yang bersifat "statis" berarti sekedar hanya melihat kepada strukturnya, dan organisasi yang bersifat "dinamis" berarti bahwa organisasi dilihat daripada sudut dinamikanya, aktivitas atau tindakan daripada tata hubungan yang terjadi dalam organisasi tersebut.

Robbins (1994:4) memberikan pengertian organisasi, yaitu:

> 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.

Pendapat di atas dapat diartikan bahwa organisasi perlu digerakkan atau dikoordinasikan secara sadar yang bekerja atas dasar relatif secara terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama.

Dimock dalam Handayaningrat (1996:42-43), mengemukakan bahwa organisasi, yaitu:

> Organisasi adalah perpaduan secara sistematis daripada bagian-bagian yang saling ketergantungan atau berkaitan untuk membentuk suatu kesatuan yang bulat melalui kewenangan, koordinasi, dan pengawasan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan bersama.

Pendapat di atas dapat diartikan bahwa organisasi adalah suatu perpaduan dari bagian-bagian yang saling berkaitan satu sama lain untuk membentuk kesatuan yang bulat mulai dari kewenangan sampai pengawasan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Pengertian organisasi menurut Thoha dalam Silalahi dalam (2003:124) mengemukakan bahwa:

> Organisasi merupakan suatu kerangka hubungan yang berstruktur yang menunjukkan wewenang, tanggung jawab, dan pembagian kerja untuk menjalankan suatu fungsi tertentu. Hubungan yang berstruktur ini disebut hirarki dan konsekuensi dari hirarki ialah adanya kategori kelompok superior dengan kelompok subordinasi.

Pendapat di atas dapat diartikan bahwa organisasi merupakan suatu kerangka yang terstruktur yang menunjukkan wewenang, tanggung jawab, dan pembagian kerja untuk menjalankan fungsi tertentu demi tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

**1) Macam, Bentuk, dan Ciri Organisasi**

Adapun macam-macam organisasi menurut Sembiring (2012:15), yaitu sebagai berikut:

1. Organisasi *Sector Private* (swasta/bisnis).
2. Organisasi *Sector Public* (birokrasi pemerintahan).
3. Organisasi Sosial.
4. Organisasi Internasional.

Berdasarkan pengertian-pengertian di atas mengenai organisasi, maka dapat diketahui bentuk-bentuk dari organisasi menurut Sembiring (2012:21), yaitu sebagai berikut:

1. Bentuk Organisasi Lini atau Komando.
2. Bentuk Organisasi Lini atau Staf.
3. Bentuk Organisasi Fungsional.
4. Bentuk Organisasi Komisi atau Panitia.
5. Bentuk Organisasi Matrik.

Menurut Handayaningrat (1995:43), mengemukakan ciri-ciri organisasi adalah sebagai berikut:

1. Adanya suatu kelompok yang dapat dikenal.
2. Adanya kegiatan berbeda-beda tetapi satu sama lain saling berkaitan yang merupakan kesatuan usaha atau kegiatan.
3. Adanya kewenangan, koordinasi, dan pengawasan.
4. Adanya suatu tujuan (*the idea of goals*).

### 2.1.6 Pengawasan

Membahas mengenai pengertian pengawasan, peneliti akan mengemukakan pengertian pengawasan terlebih dahulu.

Pengawasan menurut Mc. Farland yang dikutip oleh Handayaningrat (1981:143) yaitu :

> *"Control is the process by which an executive gets the performance of his subordinates to correspond as closely as possible to chose plan, orders, objectives, or polocies".* (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 dikemukakan).

George R. Terry yang dikutip oleh Sujanto (1983:17) mengemukakan bahwa pengawasan yaitu :

> *"Control is to determine what is accomplished, evalue it, and apply corrective measures, if needed to insure result in keeping with the plan".* (Pengawasan adalah untuk menentukan apa yang telah dicapai mengadakan evaluasi atasannya, dan mengambil tindakan tindakan korektif bila diperlukan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana).

Sementara menurut Manullang (2009:173) pengawasan yaitu :

> "Pengawasan adalah suatu proses untuk menerapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya, dan bila perlu mengoreksi dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula".

Sedangkan menurut Hani Handoko (2014:357) mengatakan bahwa

> "Pengawasan dapat didefinisikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen tercapai".

Henry Fayol yang dikutip Manullang (2009:173) mengatakan pengawasan yaitu :

> *"Control consist in verfying everything occure ini comformity with the plan adopted, the instruction issued and principles astabilished. It has object to point out weakness and errors in order to reactivity them and prevent recurreance. It operate in everything, people action".* (Pengawasan terdiri dari dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung dengan rencana yang telah ditentukan, dengan instruksi yang telah diberikan dan dengan prinsip-prinsip yang telah digariskan. Ia bertujuan untuk menemukan kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali).

**a. Maksud, Tujuan dan Fungsi Pengawasan**

Pengawasan itu dimaksudnkan 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 pekerjaan.

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

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

1) Memperbaiki 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 mengelami hambatan dan pemborosan-pemborosan.

**b. 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 diperluka 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 pimipinan. Untuk itu terkadang pimpinan perlu meninjau kembali kebijaksanaan/keputusan-keputusan yang telah dikeluarkan. Sebaliknya, pimpinan dapat pula melakukan tindakan-tindakan perbaikan (korektif) terhadap pelaksanaan pekerjaan yang oleh bawahannya. Internal control contohnya : Inspektorat Jendral adalah Aparat Pengawasan di dalam suatu Departemen.
2) Pengawasan dari Luar Organisasi (Eksternal Organisasi)
   Pengawasan eksternal berarti pengawasan yang dilakukan oleh Aparat/unit pengawasan dari luar organisasi. Aparat/unit pengawasan ini adalah Aparat/unit yang bertindak atas nama

atasan dari pimpinan organisasi, atau bertindak atas permintaan pimpinan organisasi itu karena permintaannya. Contohnya : Pengawasan yang dilakukan oleh Direktorat Jendral Pengawasan Keuangan Negara terhadap suatu Departemen. Aparat pengawasan ini bertindak atas nama Pemerintah/Presiden melalui Menteri Keuangan.

1) Pengawan 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 :

   a) Menentukan peratuan-peraturan yang berhubungan dengan sistem-sistem prosedur, hubungan dan tata kerjanya.
   b) Membuat pedoman/manual sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan.
   c) Menentukan kedudukan, tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya.
   d) Mengorganisasikan segala macam kegiatan, penempatan pegawai dan pembagian pekerjaannya.
   e) Menentukan sistem koordansi, pelaporan dan pemeriksaan.
   f) Menetapkan sanksi-sanksi terhadap pejabat yang menyimpang dari peraturan yang telah ditetapkan.

2) Pengawasann 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, pengawasan ini disebut post-audit. Adapun pengawasan represif ini dapat menggunakan sistem-sistem pengawasan sebagai berikut :

   a) Sistem komperatif
      - Mempelajari laporan-laporan kemajuan dari pelaksanaan pekerjaan, dibandingkan dengan jadwal rencana pelaksanaan.
      - Membandingkan laporan-laporan hasil pelaksanaan pekerjaan dengan rencana yang telah diputuskan sebelumnya.
      - Mengadakan analisa terhadap perbedaan-perbedaan tersebut, termasuk faktor lingkungan yang mempengaruhinya.

- Memberikan penilaian terhadap hasil pelaksanaan pekerjaan, termasuk para penanggung jawabnya.
- Mengambil keputusan atas usaha perbaikannya atai penyempurnaannya.

b) Sistem Verifikatif
   - Menentukan ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan prosedur pemeriksaan.
   - Pemeriksaan tersebut harus dibuat laporan secara periodik atau secara khusus.
   - Mempelajari laporan-laporan untuk mengetahui perkembangan dari hasil pelaksanaanya.
   - Mengadakan penilaian terhadap hasil pelaksanaanya.
   - Memusatkan tindakan-tindakan perbaikan atau penyempurnaannya.

c) Sistem Inspeksi

   Inspeksi dimaksudkan utnuk mengecek kebenaran dari suatu laporan yang dibuat oleh para petugas pelaksanaanya. Dalam pemeriksaan di tempat instruksi-instruksi diberikan dalam rangka perbaian dan penyempurnaan pekerjaan. . Inspeksi dimaksudkan untuk memberikan penjelasan-penjelasan terhadap kebijaksanaan pimpinan. Penjelasan-penjalasan ini merupakan kontak pribadi antara pimpnan/wakil pimpinan dengan para petugas pelaksana di tempat, yang dapat menimbulkan rasa kesetiakawanan, rasa solidaritas dan ketinggian sosial.

   Untuk menjamin hasil yang objektif dala 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.

d) Sistem Investigatif

   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 mungkiun benar dan mungkin salah. Oleh karena itu perlu diteliti lebih dalam untuk mengungkapkan hipotesa tersebut. Agar dapat memperoleh jawaban yang bnar diperlukan pengumpulan data, menganalisa atau mengolah data dan penilaian atas data tersebut. Berdasarkan atas hasil ppenelitian/penyelidikan tersebut, kemudian segera diambil keputusannya.

**c. Metode Pengawasan**

Metode pengawasan menurut Handayningrat (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 investigatif. 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*.
2) 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 statistik yang berisi gambaran atas hasil kemajuan yang telah dicapai sesuai denganpengeluaran 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.
3) Pengawasan formal
   Pengawasan formal adalah pengawasan yang secara formal dilakukan oleh Aparat/unit pengawasan yang bertindak atas nama pimpinan organisasinya atau atasan daripada pimpinan organisasi itu. Dalam pengawasan formal 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.
4) 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 bawahannya. Dengan cara demikian pimpinan menghendaki keterbukaan dalam memperoleh informasi dan sekaligus usul/saran perbaikan dan penyempurnaanya dari bawahannya.

Masalah-masalah yang dihadapi oleh bawahannya yang tidak mungkin dipecahkan sendiri impinan dapat memberikan jalan keluar pemecahannya. Sebaliknya bawahannya juga merasa bangga karena diberi kesempatan mengemukakan pendapatnya secara 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 bawahannya. Dengan cara demikian pimpinan menghendaki keterbukaan dalam memperoleh informasi dan sekaligus usul/saran perbaikan dan penyempurnaanya dari bawahannya.

5) Pengawasan Administratif

Pengawasan administratif adalah pengawasan yang meliputi bidang : keuangan, kepegawaian, dan material

a) 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 Otoritas (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.

b) Pengawasan kepegawaian

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, ketekunan, dan kedisiplinan, pengembangan karir, penilaian tentang prestasi kerjanya, kesejahteraan dan jaminan hari tua (asuransi, pensiunan dan sebagainya).

c) 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 barang, jenis-jenis barang, merk pabrik, pembuatandan perusahaan yang menjual. Pengawasan material ini harus disertai standar barang yang telah ditentukan.

6) Pengawasan Teknis
   Pengawasan teknis ialah pengawasan terhadap hal-hal yang bersifat, fisik, misalnya, pemeriksaan terhadap pembangunan gedung, pemeriksaann terhadap kesehatan rakyat di desa dan sebagainya. Pemeriksaan ini meliputi jenis-jenis kuantitas dan kualitas dan biaya yang diperlukan setiap satuannya.

**d. 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. Dia prinsip pokok, yang merupakan *condition sine qua non* bagi suatu sistem pengawasan yang efektif ialah adanya rencana tertentu dan adanya pemberian instruksi-instruksi. Sedangkan menurut Silalahi (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.

**e. Bentuk-bentuk Pengawasan**

Bentuk-bentuk atau tipe-tipe pengawasan menurut Handoko (2014:359) 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 agresif, 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 diinginkan.
2) Pengawasan Concurrent (Sedang Dilaksanakan)
   Pengawsan 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.
3) 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-penemuan diterapkan untuk kegiatan-kegiatan serupa di masa yang akan datang. Pengawasan ini bersifat historis, pengukuran dilakukan setelah kegiatan terjadi.

**f. Azas-azas Pengawasan**

Azas-azas pengawsan yang dikemukakan oleh Komarudin (1992:19) antara lain :

1) Azas sumbangan terhadap tujuan
2) Azas penetapan standar.
3) Azas penetapan pokok-pokok pengawasan strategi.
4) Azas tindakan perbaikan.
5) Azas manajemen.
6) Azas keluwesan pengawasan.
7) Azas keharmonisan pengawasan.
8) Azas kecocokan pengawasan.

9) Azas tanggung jawab pengawasan.
10) Azas akuntabilitas pengawasan.

**g. Cara Pengawasan**

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

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.
2) 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 tertentu yang dapat memberi gambaran dari hal-hal yang ingin diketahui terutama tentang hasil yang sesungguhnya 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.
3) 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 kepadana dengan penggunaan hak-hak atau kekuasaan yang didelegasikan kepadanya.
4) 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.

**h. Standar Pengawasan**

Sebuah 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 *(phisycal standar)* adalah semua standar yang dipergunakan untuk menilai atau mengukur hasil pekerjaan bawahan dan bersifat nyata tidak dalam bentuk uang, meliputi :
   a) Kuantitas hasil produksi.
   b) Kualitas hasil produksi.
   c) Waktu.
2) Standar dalam bentuk uang adalah semua standar yang dipergunakan untuk menilai atau mengukur hasil pekerjaan bawahan dalam bentuk jumlah uang, meliputi :
   a) Standar biaya.
   b) Standar penghasilan.
   c) Standar investasi.
3) Standar *intangible* adalah standar yang biasa digunakan untuk mengukur atau menilai kegiatann 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.

**i. 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) mengatakan sebanyak lima tahap, yaitu :

1) Penetapan standar pelaksanaan (perencanaan)
   Tahap pertama dalam pengawasan adalah penetapan standar pengawasan. Standar mengandung arti sebagai suatu pengukuran yang dapat digunakan sebagai patokan untuk penilaian hasil-hasil, tujuan, sasaran, kuota dan target pelaksanaan dapat digunakan sebagai standar.
2) Penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan

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

3) Pengukuran pelaksanaan kegiatan nyata
   Setelah frekuensi pengukuran dan sistem monitoring ditentukan, pengukuran dilakukan sebagi proses yang dilakukan berulang-ulang dan terus-menerus. Ada berbagai cara untuk melakukan pengukuran pelaksanaan, yaitu pengamatan (observasi), laporan-laporan baik terulis maupun lisan. Metode-metode otomatis dan inspeksi, pengujian (test) atau dengan pengambilan sampel.
4) Pembandingan pelaksanaan kegiatan dengan standar dan pelaksanaan penyimpangan-penyimpangan
   Pembandingan pelaksanaan nyata dengan pelaksanaan yang direncanakan atau standar yang telah ditetapkan merupakan tahap yang paling mudah dilakukan, tetapi kompleksitas dapat terjadi ada saat menginterpretasikan adanya penyimpangan (deviasi). Penyimpangan-penyimpangan harus di analisa untuk menetukan mengapa standar tidak dapat dicapai.
5) 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 berupa :
   a) Mengubah standar mula-mula (terlalu tinggi atau terlalu rendah)
   b) Mengubah pengukuran pelaksanaan (inspeksi terlalu sering frekuensinya atau kurang atau bahkan mengganti sistem pengukuran itu sendiri)
   c) Mengubah cara dalam menganalisa dan menginterpretasikan penyimpangan-penyimpangan.

**j. Pentingnya Pengawasan**

Menurut Hasibuan (2013:63) 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 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.

2) Peningkatan kompleksitas organisasi
   Semakin besar organisasi semakin memerluka pengawsan yang lebih formal dan hati-hati.
3) 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.
4) 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 bawahannya telah melakukan tugas-tugas yang telah dilimpahkan kepadnya 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 pengawasan 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 kreatifitas dan sebagainya, yang akhirnya merugian organisasi sendiri. Sebaliknya pengawasan yang tidak mencukupi dapat menimbulkan pemborosan sumber daya dan membuat sulit mencapai tujuan.

### 2.1.7 Disiplin Kerja

Kata disiplin berasal dari bahasa latin *"dicipline"* yang berarti "latihan atau pendidikan kesopanan dan kerohanian serta pengembangan tabiat". Hal ini menekankan bantuan kepada pegawai untuk mengembangkan sikap yang layak terhadap pekerjaannya dan merupakan cara pengawas dalam membuat perannya dalam hubungannya dengan disiplin.

Pengertian disiplin menurut Moekijat (1989:139) adalah :

> "Disiplin merupakan suatu kekuatan yang berkembangan di dalam tubuh pekerja sendiri yang menyebabkan dia dapat menyesuaikan diri dengan sukarela dengan keputusan-keputusan, peratuan peraturan dan nilai-nilai tinggi dari pekerjaan dan tingkah laku".

Terdapat pengertian lain mengenai disiplin menurut Hasibuan (2003:193) mengungkapkan bahwa :

> "Kedisiplinan adalah kesadaran dan kesediaan seseorang menaati semua peraturan perusahan dan norma-norma yang berlaku. Kesadaran adalah sikap seseorang yang secara sukarela menaati semua peraturan dan sadar akan tugas dan tanggung jawabnya. Kesediaan adalah suatu siap, tingkah laku dan perbuatan seseorang yang sesuai dengan peraturan perusahaan, baik yang tertulis maupun tidak".

Rumusan lain menyatakan tentang pengertian disiplin menurut Siagian (2000:305) adalah :

> "Disiplin merupakan tindakan manajemen mendorong para anggota organisasi memenuhi tuntutan berbagain ketentuan tersebut. Dengan perkataan lain, pendisiplinan pegawai adalah suatu bentuk pelatihan yang berusaha memperbaiki dan membentuk pengetahuan, sikap dan perilaku karyawan sehingga karyawan tersebut secara sukarela berusaha bekerja secara kooperatif dengan para karyawan yang lain serta meningkatkan prestasi kerjanya".

Menurtu **Keith Davis** yang dikutip oleh Mangkunegara dalam bukunya yang berjudul "Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan" (2011:129) menyatakan bahwa disiplin kerja yaitu :

"*Discipline is management action to enforce organization standards.* (Disiplin kerja dapaat diartikan sebagai pelaksanaan manajemen untuk memperteguh pedoman-pedoman organisasi)".

**a. Tujuan Disiplin Kerja**

Secara umum dapat disebutkan bahwa tujuan utama disiplin kerja adalah demi kelangsungan organisasi atau perusahaan sesuai dengan motif organisasi atau perubahan yang bersangkutan baik hari ini maupun hari esok.

Menurut Sastrohardiwiryo (2003:292) secara khusu tujuan disiplin kerja para pegawai antara lain :

1) Agar para pegawai menpati segala peraturan dan kebijakan ketenagakerjaan maupun peraturan dan kebijakan organisasi yang berlaku, baik tertulis maupun tidak tertulis, serta melaksanakan perintah manajemen yang baik.
2) Pegawai dapat melaksanakan pekerjaan dengan sebaik-baiknya serta mampu memberikan pelayanan yang maksimum kepada pihak tertentu yang berkepentingan dengan organisasi sesuai dengan bidang pekerjaan yang diberikan kepadanya.
3) Pegawai dapat mengemukakan dan memelihara sarana dan prasarana, barang dan jasa organisasi dengan sebaik-baiknya.
4) Para pegawai dapat bertindak dan berpartisipasi sesuai dengan norma-norma yang berlaku pada organisasi.
5) Pegawai mampu menghasilkan produktivitas yang tinggi sesuai dengan harapan organisasi, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang.

**b. Macam-macam Disiplin Kerja**

Mangkunegara (2011:129) menggolongkan macam-macam disiplin antara lain

1) Disiplin Preventif
   Disiplin preventif adalah suatu upaya untuk menggerakan pegawai mengikuti dan mematuhi pedoman kerja, aturan-aturan yang telah digariskan oleh perusahaan. Tujuan dasarnya adalah untuk menggerakan pegawai berdisiplin diri. Dengan cara preventif, pegawai dapat memelihata dirinya terhadap peratuan-peraturan perusahaan.
2) Disiplin Korektif
   Disiplin korektif adalah suatu upaya menggerakan pegawai dalam menyatukan suatu peraturan sesuai dengan pedoman yang berlaku pada perusahaan. Pada disiplin korektif, pegawai yang melanggar disiplin perlu diberikan sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku. Tujuan pemberian sanksi adalah untuk memperbaiki pegawai pelanggar, memelihara peraturan yang berlaku dan memberikan pelajaran kepada pelanggar.

**c. Pendekatan Disiplin Kerja**

Ada tiga pendekaatan disiplin menurut Mangkunegara (2011:130) yaitu :

1) Pendekatan disiplin modern
   Pendekatan disiplin modern yaitu mempertemukan sejumlah keperluan atau kebutuhan baru diluar hukuman. Pendekatan ini berasumsi :
   a) Disiplin kerja modern merupakan suatu cara menghidarkan bentuk hukuman secara fisik.
   b) Melindungi tuduhan yang benar untuk diteruskan pada proses hukum yang berlaku.
   c) Keputusan-keputusan yang semaunya terhadap kesalahan atau prasangka harus diperbaiki dengan mengadakan proses penyuluhan dengan mendapatkan fakta-faktanya.
   d) Melakukan proses terhadap keputusan yang berat sebelah pihak terhadap kasus disiplin.
2) Pendekatan disiplin dengan tradisi
   Pendekatan disiplin dengan tradisi, yaitu pendekatan disiplin dengan cara memberikan hukuman. Pendekatan ini berasumsi :
   a) Disiplin dilakukan oleh atasan kepada bawahan, dan tidak pernah ada peninjauan kembali bila telah diputuskan.
   b) Disiplin adalah hukuman untuk pelanggaran, pelaksanaannya harus disesuaikan dengan tingkat pelanggarannya.
   c) Pengaruh hukuman untuk memberikan pelajaran kepada pelanggar maupun kepada pegawai lainnya.
   d) Peningkatan perbuatan pelanggaran diperlukan hukuan yang lebih keras.
   e) Pemberian hukuman terhadap pegawai yang melanggar kedua kalinya harus diberi hukuman yang lebih berat.
3) Pendekatan Disiplin Bertujuan
   Pendekaran disiplin bertujuan berasumsi bahwa :
   a) Disiplin kerja diterima dan dipahami oleh semua pegawai.
   b) Disiplin bukanlah suatu hukuman, tetapi merupakan pembentukan perilaku.
   c) Disiplin ditujukan untuk perubahan perilaku yang lebih baik.
   d) Disiplin pegawai bertujuan agar pegawai bertanggung jawab terhadap perbuatannya.

**d. Pelaksanaan Sanksi Pelanggaran Disiplin Kerja**

Mangkunegara (2011:131) mengemukakan pelaksanaan sanksi pelanggaran disiplin kerja adalah sebagai berikut :

1) Pemberian Peringatan
   Pegawai yang melanggar disiplin kerja perlu diberikan surat peringatan pertama, kedua, dan ketiga. Tujuan pemberian peringatan adalah agar pegawai yang bersangkutan menyadari

pelanggaran yang telah dilakukannya. Di sanmping itu pula surat peringatan tersebut dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam memberikan penilaian pegawai.

2) Pemberian Sanksi Harus Segera
   Pegawai yang melanggar harus segera diberikan sanksi yang sesuai dengan peraturan organisasi yang berlaku. Tujuannya, agar pegawai yang bersangkutan memahami sanksi pelanggaran yang berlaku di perusahaan. Kelalaian pemberian sanksi akan memperlemah disiplin yang ada. Di samping itu, memberi peluang pelanggar untuk mengabaikan disiplin perusahaan.
3) Pemberi Sanksi Harus Konsisten
   Pemberian sanksi kepada pegawai yang tidak disiplin harus konsisten. Hal ini bertujuan agar pegawai sadar dan menghargai peraturan-peraturan yang berlaku pada perusahaan. Ketidakkonsistenan pemberian sanksi dapat mengakibatkan pegawai merasakan adanya diskriminasi pegawai, ringannya sanksi dan pengabaian sanksi.
4) Pemberian Sanksi Harus Bersifat Impersonal
   Pemberian sanksi harus tidak membeda-bedakan pegawai, tua-muda, pria-wanita tetap diberlakukan sama sesuai dengan peraturan yang berlaku. Tujuannya agar pegawai menyadari bahwa disiplin kerja berlaku untuk semua pegawai dengan sanksi pelanggaran yang sesuai dengan peraturan yang berlaku di perusahaan.

**e. Faktor-faktor Yang Dapat Meningkatkan Disiplin Kerja**

Disiplin kerja yang tinggi merupakan harapan bagi setiap pimpinan kepada bawahan, karena itu sangatlah perlu bila disiplin mendapat penanganan insentif dari semua pihak yang terlibat dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan dari suatu organisasi/perusahaan. Dalam menangani pelanggaran yang dilakukan bawahan perlu adanya kebijakan yang tegas guna mengoreksi, memperbaiki dan menghindari terulangnya pelanggaran kembali hal-hal yang negatif di masa-masa mendatang.

Hal-hal yang perlu diperhatikan oleh pimpinan untuk memelihara disiplin kerja pegawainya menurut Widodo (1981:98) yaitu :

1) Mengadakan pengawasan yang konsisten dan kontinyu

2) Memberi koreksi terhadap berbagai kekurangan atau kekeliruan.
3) Memberi reward atau penghargaan walaupun dengan kata-kata terhadap prestasi yang diraih bawahannya.
4) Mengadakan komunikasi dengan bawahan pada waktu senggang yang diarahkan pimpinan.
5) Mengubah pengetahuan bawahan, sehingga dapat meningkatkan dirinya untuk kepentingan pribadi maupun organisasi/lembaga tempat bekerja.
6) Memberikan kesempatan berdialog demi meningkatkan keakraban antara pimpinan dan bawahan.

### 2.1.8 Hubungan Pengawasan Terhadap Disiplin Kerja

Kaitan antara pengawasan dengan disiplin kerja dikemukakan oleh Hasibuan (2005:194) sebagai berikut :

> "Pengawasan dapat merangsang disiplin kerja pegawai, dengan adanya pengawasan pegawai merasa mendapat perhatian, bimbingan, petunjuk, arahan dari pimpinan dan pimpinan secara langsung dapat mengetahui kemampuan dan kedisiplinan setiap individu bawahannya untuk memberikan penilaian objektif. Oleh karena itu dalam sebuah organisasi publik maupun organisasi privat mutlak diperlukan sistem pengawasan yang baik agar tercipta pengawasan internal yang dapat mengurangi kesalahan-kesalahan dan mendukung disiplin kerja pegawai".

Sementara itu Fathoni (2006:32) menyatakan kaitan antara pengawasan dan disiplin kerja sebagai berikut :

> "Pengawasan bertujuan untuk menjadikan sumber daya organisasi memiliki ketaatan dan kepatuhan untuk mengikuti aturan yang menjadi tanggung jawabnya agar pelaksanaan pencapaian tujuan organisasi dapat berjalan dengan baik"

## 2.2 Kerangka Berpikir

Pada penyusunan ini peneliti mengacu kepada pendapat para ahli mengenai teori-teori yang berhubungan dengan locus dan focus penelitian sebagai dasar pedoman untuk mengukur sejauh mana pedoman ini sesuai dengan kenyataan di

lapangan, sehingga akan menghasilkan kesimpulan yang objektif dengan nilai validitas dan rehabilitas yang cukup tinggi.

Pengertian pengawasan yang dikemukakan oleh Mc Farland yang dikutip oleh Handayaningrat dalam bukunya yang berjudul Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen (1982:143), yaitu :

> "Pengawasan adalah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan, atau kebijaksanaan yang telah ditentukan"

Terry yang dikutip oleh Manullang dalam bukunya yang berjudul Dasar-Dasar Manajemen (1988:172), mengatakan pengawasan yaitu :

> "*Control is to determine waht is accomplished, evalue it, and apply corrective measures, if needed to insure result in keeping with the plan. (Pengawasan adalah untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi atasannya, dan mengambil tindakan-tindakan korektif bila diperlukan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana)".*

Sedangkan menurut Handoko dalam Bukunya yang berjudul Manajemen Edisi 2 (2014:357) mengatakan bahwa

> "Pengawasan dapat didefinisikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan -tujuan organisasi dan manajemen tercapai".

Pengaruh pengawasan yang dilakukan terhadap disiplin kerja pegawai sangat berpengaruh terhadap pencapaian tujuan organisasi. Maka dari itu pengawasan akan menentukan sejauh mana kualitas disiplin kerja pegawai di dalam pelaksanaannya. Menurut Handoko dalam bukunya yang berjudul **"**Manajemen Edisi 2" (2014:357) terdapat tahap-tahap dalam pengawasan, yaitu :

1. Penetapan standar pelaksanaan, tahap pertama dalam pengawasan adalah penetapan standar pelaksanaan. Ini memungkinkan manajer untuk mengkomunikasikan

pelaksanaan kerja yang diharapkan kepada para bawahan secara jelas dan tahapan-tahapan lain dalam proses perencanaan dapat ditangani dengan lebih efektif.

2. 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 pelaksanaan adalah menentukan pengukuran pelaksanaan kegiatan secara cepat.
3. Pengukuran pelaksanaan kegiatan, setelah pengukuran dan sistem monitoring ditentukan, pengukuran pelaksaan dilakukan sebagai proses yang berulang-ulang dan terus menerus.
4. Pembandingan pelaksanaan dengan standar dan analisis penyimpangan, tahap kritis dari proses pengawasan adalah pembandingan dari pelaksanaan nyata dengan pelaksanaan yang telah direncanakan atau yang telah ditetapkan.
5. Pengambilan tindakan koreksi bila diperlukan, tindakan koreksi dapat diambil dalam berbagai bentuk, standar mungkin diubah, pelaksanaan diperbaiki, atau kedua-duanya bila dilakukan bersamaan.

Pengertian disiplin kerja menurut Keith Davis yang dikutip oleh Mangkunegara dalam bukunya yang berjudul "Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan" (2011:129), menyatakan bahwa disiplin kerja yaitu : "*Discipline is management action to enforce organization standards, (disiplin kerja dapat diartikan sebagai pelaksanaan manajemen untuk memperteguh pedoman pedoman organisasi)".*

Hasibuan dalam bukunya yang berjudul "Manajemen Sumber Daya Manusia" menyatakan bahwa disiplin kerja merupakan fungsi operatif MSDM yang terpenting karena semakin baik disiplin pegawai, semakin tinggi prestasi kerja yang dicapainya.

Mangkunegara (2011:131) mengemukakan pelaksanaan sanksi pelanggaran disiplin kerja adalah sebagai berikut :

1. Pemberian peringatan, pegawai yang melanggar disiplin kerja perlu diberikan surat peringatan pertama, kedua, dan ketiga.
2. Pemberian sanksi harus segera, pegawai yang melanggar harus segera diberikan sanksi yang sesuai dengan peraturan organisasi yang berlaku.

3. Pemberian sanksi harus konsisten, pemberian sanksi kepada pegawai yang tidak disiplin harus konsisten. Hal ini bertujuan agar pegawai sadar dan menghargai peraturan-peraturan yang berlaku.
4. Pemberian sanksi harus bersifat impersonal, pemberian sanksi harus tidak membeda-bedakan pegawai, tua-muda, pria-wanita, tetap diberlakukan sama sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Sementara itu Hasibuan (2005:194) menyatakan kaitan pengawasan dan disiplin kerja sebagai berikut :

> "Pengawasan dapat merangsang disiplin kerja pegawai, dengan adanya pengawasan pegawai merasa mendapat perhatian bimbingan, petunjuk, arahan dari pimipinan, dan pimpinan secara langsung dapat mengetahui kemampuan dan kedisiplinan setiap individu bawahannya untuk memberikan penilaian yang objektif. Oleh karena itu dalam sebuah organisasi publik maupun organisasi privat mutlak diperlukan sitem pengawasan yang baik agar tercipta pengawasan internal yang dapat mengurangi kesalahan-kesalahan dan mendukung disiplin kerja pegawai".

Dari pemikiran para pakar diatas, peneliti mengidentifikasi bahwa karakteristik pengawasan ada hubungannya, ada pengaruhya, ada kaitannya, ada korelasinya dengan disiplin kerja pegawai di Dinas Komunikasi dan Informasi Kota Bandung.

### 2.3 Hipotesis

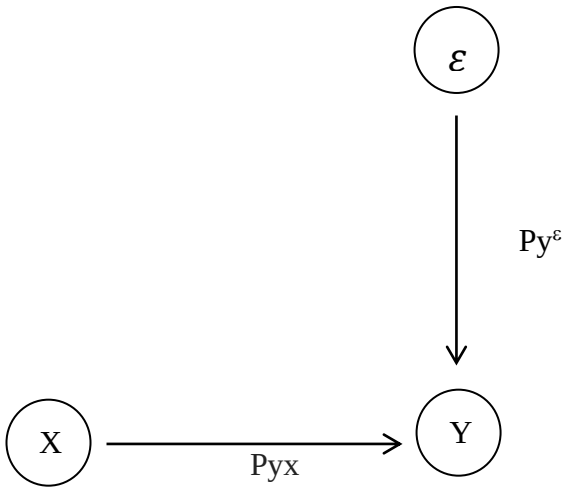
Bertitik tolak dari kerangka pemikiran tersebut, maka peneliti menetapkan hipotesis sebagai berikut : "Ada pengaruh yang nyata (signifikan) pengawasan terhadap disiplin kerja pegawai di Dinas Komunikasi dan Informasi Kota Bandung".

Hipotesis Statistik :

1. Ho : $\rho_{yx}$ = 0 Pengaruh Pengawasan : Disiplin Kerja = 0, pengaruh Pengawasan (X) Displin (Y) artinya pengaruh pengawasan terhadap disiplin kerja di Dinas

Komunikasi dan Informasi Kota Bandung tidak ada pengaruh yang nyata (signifikan).

2. H1 : $\rho_{yx} \neq 0$ Pengaruh Pengawasan : Disiplin Kerja $\neq 0$, Pengaruh Pengawasan (X) Disiplin (Y) artinya pengaruh terhadap disiplin kerja di Dinas Komunikasi dan Informasi Kota Bandung ada pengaruh yang nyata (signifikan).
3. Berikut ini peneliti uraikan paradigma penelitian:




**Gambar 2.1**

**Paradigma Penelitian**

X = Pengawasan

Y = Disiplin Kerja

ε = Di luar variabel Pengaruh Pengawasan yang tidak diukur tapi dapat mempengaruhi variabel Disiplin Kerja.

Pyx= Pengaruh Pengawasan terhadap Disiplin Kerja.

$Py^{\varepsilon}$= Pengaruh variabel lain di luar penelitian Pengawasan terhadap Disiplin Kerja.