

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Kinerja

#### 1. Pengertian Kinerja

Kinerja (*performance*) adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi. Istilah kinerja sering digunakan untuk menyebut prestasi atau tingkat keberhasilan individu maupun kelompok individu. Kinerja bisa diketahui hanya jika individu atau kelompok individu tersebut mempunyai kriteria keberhasilan yang telah ditetapkan. Kriteria keberhasilan ini berupa tujuan-tujuan atau target-target tertentu yang hendak dicapai. Tanpa ada tujuan atau target, kinerja seseorang atau organisasi tidak dapat diketahui karena tidak ada tolak ukurnya (sumber: Mahsun 2006:25).

Menurut Chaizi Nasucha dalam Sinambela (2012:186) kinerja organisasi didefinisikan sebagai efektifitas organisasi secara menyeluruh untuk memenuhi kebutuhan yang ditetapkan dari setiap kelompok yang berkenaan melalui usaha-usaha yang sistematis dan meningkatkan kemampuan organisasi secara terus-menerus untuk mencapai kebutuhannya secara efektif. Wibowo (2011:7) mengatakan bahwa kinerja berasal dari pengertian *performance*. Ada pula yang

memberikan pengertian *performance* sebagai hasil kerja atau prestasi kerja. Namun, sebenarnya kinerja mempunyai makna yang lebih luas, bukan hanya hasil kerja, tetapi termasuk bagaimana proses pekerjaan berlangsung. Berdasarkan beberapa definisi mengenai kinerja organisasi diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa kinerja organisasi merupakan hasil kerja organisasi ataupun gambaran mengenai apakah suatu organisasi telah dapat melaksanakan kegiatan/kebijakan sesuai dengan visi dan misi yang telah dibuat oleh organisasi.

## **2. Pengukuran Kinerja**

Wibowo (2011:229) menjelaskan bahwa Pengukuran terhadap kinerja perlu dilakukan untuk mengetahui apakah selama pelaksanaan kinerja terdapat deviasi dari rencana yang telah ditentukan, atau apakah kinerja dapat dilakukan sesuai jadwal waktu yang ditentukan, atau apakah hasil kinerja telah tercapai sesuai dengan yang diharapkan. Untuk melakukan penilaian tersebut diperlukan kemampuan untuk mengukur kinerja sehingga diperlukan adanya ukuran kinerja.

Gary Dessler dalam Pasolong (2013: 182) menyatakan bahwa penilaian kinerja adalah merupakan upaya sistematis untuk membandingkan apa yang dicapai seseorang dibandingkan dengan standar yang ada. Tujuannya, yaitu untuk mendorong kinerja seseorang agar bisa berada diatas rata-rata.

Dari beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa pengukuran kinerja adalah menilai hasil kerja suatu organisasi publik. Penilaian hasil kerja tersebut untuk melihat apakah hasil yang dicapai oleh suatu organisasi publik telah sesuai dengan visi dan misi yang telah ditetapkan oleh organisasi publik tersebut.

### **3. Tujuan Pengukuran kinerja**

Pengukuran kinerja menurut Mardiasmo dalam Sinambela (2012: 187) mempunyai tiga tujuan, yaitu:

1. Membantu memperbaiki kinerja agar kegiatan terfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja.
2. Pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan.
3. Mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

### **4. Elemen Pokok Pengukuran Kinerja Organisasi Publik**

Menurut Mahsun dalam Sinambela (2012:187) terdapat empat elemen pengukuran kinerja organisasi publik, yaitu:

1. Menetapkan Tujuan, Sasaran, dan Strategi Organisasi

Tujuan adalah pernyataan secara umum tentang apa yang ingin dicapai sebagai penjabaran dari visi dan misi yang telah ditentukan oleh organisasi publik. Kemudian ditentukan sasaran yaitu tujuan organisasi yang dinyatakan secara eksplisit dengan dibatasi waktu yang jelas kapan sasaran itu akan dicapai. Selanjutnya ditentukan strategi pencapaiannya yang menggambarkan bagaimana mencapainya.

2. Merumuskan Indikator dan Ukuran Kinerja

Indikator kinerja mengacu pada penilaian kerja secara tidak langsung yaitu hal-hal yang sifatnya hanya merupakan indikasi-indikasi kinerja. Ukuran kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara langsung. Indikator dan

ukuran kinerja ini sangat dibutuhkan untuk menilai tingkat ketercapaian tujuan, sasaran, dan strategi.

3. **Mengukur Tingkat Ketercapaian Tujuan dan Sasaran-Sasaran Organisasi**  
Jika sudah mempunyai indikator dan ukuran kinerja yang jelas, maka pengukuran kinerja bisa diimplementasikan. Mengukur tingkat ketercapaian tujuan, sasaran, dan strategi adalah membandingkan hasil aktual dengan indikator dan ukuran kinerja yang telah ditetapkan.

## **5. Manfaat Pengukuran Kinerja Sektor Publik**

Mahsun (2006:33) menyatakan bahwa Sektor publik tidak bisa lepas dari kepentingan umum sehingga pengukuran kinerja mutlak diperlukan untuk mengetahui seberapa berhasil misi sektor publik tersebut dapat dicapai penyedia jasa dan barang-barang publik. Pengukuran kinerja sangat bermanfaat untuk membantu kegiatan manajerial keorganisasian. Manfaat pengukuran kinerja menurut Mahsun (2006:33-34) baik untuk internal maupun eksternal organisasi sektor publik, antara lain:

1. Memastikan pemahaman para pelaksana akan ukuran yang digunakan untuk pencapaian kinerja.
2. Memastikan tercapainya rencana kinerja yang telah disepakati.
3. Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kinerja dan membandingkannya dengan rencana kerja serta melakukan tindakan untuk memperbaiki kinerja.
4. Memberikan penghargaan dan hukuman yang objektif atas prestasi pelaksana yang telah diukur sesuai dengan system pengukuran kinerja yang telah disepakati.

5. Menjadi alat komunikasi antar bawahan dan pimpinan dalam upaya memperbaiki kinerja organisasi.
6. Mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi.
7. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.
8. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif.
9. Menunjukkan peningkatan yang perlu dilakukan.
10. Mengungkapkan permasalahan yang terjadi.

## **6. Indikator Kinerja**

Indikator kinerja yang dimaksud oleh LAN-RI dalam Pasolong (2013:177) adalah ukuran kualitatif atau kuantitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau suatu tujuan yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan indikator masukan (*input*), keluaran (*outputs*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefits*), dan dampak (*impacts*).

Indikator masukan (*inputs*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini dapat berupa dana, sumber daya manusia, informasi, dan kebijakan atau peraturan perundang-undangan. Indikator keluaran (*outputs*) adalah sesuatu yang dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik dan atau non fisik. Indikator hasil (*outcomes*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung). Indikator manfaat (*benefits*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan. Indikator dampak (*impacts*) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik

positif maupun negatif pada setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang ditetapkan.

BPKP dalam Mahsun (2006:71) menerangkan hal yang tidak jauh berbeda dengan LAN-RI yang menyatakan bahwa indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan/atau kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Dwiyanto dalam Pasolong (2013:178) menjelaskan beberapa indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu:

1. Produktivitas, yaitu tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga mengukur efektifitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai ratio antara input dengan output.
2. Kualitas Layanan, banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik yang muncul karena ketidakpuasan publik terhadap kualitas. Dengan demikian menurut Dwiyanto kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja birokrasi publik.
3. Responsivitas, yaitu kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimaksudkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan birokrasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

4. **Responsibilitas**, yaitu menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan birokrasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar dengan kebijakan birokrasi, baik yang eksplisit maupun implisit.
5. **Akuntabilitas**, yaitu menunjuk seberapa besar kebijakan dan kegiatan birokrasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat.

Menurut Hersey, Blanchard dan Johnson dalam Wibowo (2011:102) terdapat tujuh indikator kinerja:

#### 1. Tujuan

Tujuan menunjukkan ke arah mana kinerja harus dilakukan. Atas dasar arah tersebut, dilakukan kinerja untuk mencapai tujuan. Kinerja individu maupun organisasi dikatakan berhasil apabila dapat mencapai tujuan yang diinginkan.

#### 2. Standar

Standar merupakan suatu ukuran apakah tujuan yang diinginkan dapat dicapai. Tanpa standar, tidak dapat diketahui kapan suatu tujuan tercapai. Kinerja seseorang dikatakan berhasil apabila mampu mencapai standar yang ditentukan atau disepakati bersama antara atasan dan bawahan.

#### 3. Umpan Balik

Umpan balik merupakan masukan yang dipergunakan untuk mengukur kemajuan kinerja, standar kinerja, dan pencapaian tujuan. Dengan umpan balik dilakukan evaluasi terhadap kinerja dan sebagai hasilnya dapat dilakukan perbaikan kinerja.

#### 4. Alat atau sarana

Alat atau sarana merupakan faktor penunjang untuk pencapaian tujuan. Tanpa alat atau sarana, tugas pekerjaan spesifik tidak dapat dilakukan dan tujuan tidak dapat diselesaikan sebagaimana seharusnya.

#### 5. Kompetensi

Kompetensi merupakan kemampuan yang dimiliki seseorang untuk menjalankan pekerjaan yang diberikan kepadanya dengan baik. Kompetensi memungkinkan seseorang mewujudkan tugas yang berkaitan dengan pekerjaan yang diperlukan untuk mencapai tujuan.

#### 6. Motif

Motif merupakan alasan atau pendorog bagi seseorang untuk melakukan sesuatu, tanpa dorongan motif untuk mencapai tujuan, kinerja tidak akan berjalan.

#### 7. Peluang

Pekerja perlu mendapatkan kesempatan untuk menunjukkan prestasi kerjanya. Tugas mendapatkan prioritas lebih tinggi, mendapat perhatian lebih banyak, dan mengambil waktu yang tersedia.

Mahsun (2006:31) memaparkan bahwa organisasi publik memiliki sifat dan karakteristik yang unik. Sehingga organisasi sektor publik memerlukan ukuran penilaian kinerja yang lebih luas, tidak hanya mengukur tingkat finansial dan tingkat efisiensi. Pengukuran kinerja organisasi sektor publik meliputi aspek-aspek sebagai berikut:

1. Kelompok masukan (*input*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran.
2. Kelompok proses (*process*) adalah ukuran kegiatan, baik dari segi kecepatan, ketepatan, maupun tingkat akurasi pelaksanaan kegiatan tersebut.
3. Kelompok keluaran (*output*) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dapat dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik atau nonfisik.
4. Kelompok hasil (*outcome*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah yang mempunyai efek langsung.
5. Kelompok manfaat (*benefit*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
6. Kelompok dampak (*impact*) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif.

Dari beberapa indikator yang dikemukakan ahli tersebut, peneliti menggunakan indikator kinerja menurut Mahsun dalam menilai kinerja BBPOM . Indikator ini digunakan oleh peneliti karena indikator ini menilai kinerja dari berbagai aspek mulai dari masukan, proses, keluaran, hasil, manfaat, dan dampak. Dengan begitu akan didapatkan hasil pengukuran kinerja organisasi yang lebih akurat. Namun dari enam indikator yang dikemukakan oleh Mahsun tersebut, dalam penelitian ini peneliti hanya menggunakan empat indikator diantaranya, yakni:

1. Indikator masukan (*input*) yang merupakan segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Melalui indikator ini yang menjadi ukuran adalah kompetensi

SDM serta sarana dan prasarana yang digunakan dalam mengawasi peredaran kosmetik ilegal.

2. Indikator Proses (*process*) merupakan ukuran kegiatan, baik dari segi kecepatan, ketepatan, maupun tingkat akurasi pelaksanaan kegiatan. Hal-hal yang menjadi ukuran dalam indikator ini yaitu prosedur pelaksanaan dan standar waktu dalam mengawasi peredaran kosmetik ilegal.
3. Indikator keluaran (*output*) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dapat dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik dan nonfisik. Menurut peneliti, yang menjadi keluaran (*output*) dalam penelitian ini adalah jumlah temuan kosmetik ilegal yang ditemukan oleh BBPOM Kota Bandar Lampung.
4. Indikator hasil (*outcome*) merupakan segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keuaran kegiatan pada jangka menengah yang mempunyai efek langsung. Dalam penelitian ini keluaran kegiatan (*output*) nya adalah jumlah kosmeik ilegal yang ditemukan olh BBPOM Kota Bandar Lampung, dengn demikian hasil yang diharapkan yakni tingkat kepuasan masyarakat terhadap peredaran kosmetik illegal.

## **B. Tinjauan Tentang Organisasi**

### **1. Pengertian Organisasi**

Menurut Gibson dalam Winardi ( 2011: 13) organisasi merupakan entitas-entitas yang memungkinkan masyarakat mencapai hasil-hasil tertentu, yang tidak mungkin dilaksanakan oleh individu-individu yang bertindak secara sendiri. Sedangkan Hasibuan (2008:24) juga memberikan pendapat tentang definisi

organisasi, menurutnya organisasi adalah perserikatan formal, berstruktur, dan terkoordinasi dari sekelompok orang yang bekerjasama dalam mencapai tujuan tertentu.

Menurut Amirullah dan Budiyo (2004:4) organisasi diartikan sebagai suatu pengaturan orang-orang secara sengaja untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Sedangkan Sondang P. Siagian dalam Wursanto (2003:53) menyatakan bahwa organisasi adalah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerjasama untuk mencapai suatu tujuan bersama dan terikat secara formal dalam suatu ikatan hirarki dimana selalu terdapat hubungan antara seorang atau sekelompok orang yang disebut pimpinan dan seorang atau sekelompok orang yang disebut bawahan. Dari beberapa pendapat ahli tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa organisasi merupakan sebuah sistem yang terdiri dari seseorang atau sekelompok orang yang terdiri dari atasan dan bawahan yang saling berinteraksi dan bekerjasama untuk mencapai tujuan dan sasaran-sasaran tertentu.

## **2. Ciri-Ciri Umum Organisasi**

Edgar H Schein dalam Winardi (2011: 27) berpendapat bahwa semua organisasi memiliki empat macam ciri atau karakteristik sebagai berikut:

### **a. Koordinasi upaya**

Individu yang bekerjasama dan mengkoordinasi upaya mental atau fisik mereka dapat mencapai banyak hal hebat dan menakjubkan. Koordinasi upaya-upaya memperbesar kontribusi-kontribusi individual.

b. Tujuan umum bersama;

Koordinasi upaya tidak mungkin terjadi kecuali apabila pihak yang telah bersatu, mencapai persetujuan untuk berupaya mencapai sesuatu yang merupakan kepentingan bersama. Sebuah tujuan umum bersama memberikan anggota organisasi sebuah rangsangan untuk bertindak.

c. Pembagian kerja

Dengan jalan membagi-bagi tugas kompleks menjadi pekerjaan yang terspesialisasi, maka suatu organisasi dapat memanfaatkan sumber daya manusianya secara efisien. Pembagian kerja memungkinkan para anggota organisasi menjadi lebih terampil dan mampu karena tugas-tugas yang terspesialisasi dilaksanakan berulang-ulang.

d. Hierarki otoritas.

Menurut teori organisasi tradisional, apabila ingin mencapai suatu hasil melalui upaya kolektif formal, maka harus ada orang yang diberi otoritas untuk melaksanakan kegiatan. Hal ini agar tujuan-tujuan yang ingin dilaksanakan dapat efektif dan efisien.

Hasibuan (2008:31) memberikan pendapat bahwa ciri organisasi yang baik dan efektif antara lain, yaitu:

1. Tujuan organisasi tersebut jelas dan realistis
2. Pembagian kerja dan hubungan pekerjaan antara unit-unit, subsistem atau bagian-bagian harus baik dan jelas.

3. Organisasi itu harus menjadi alat dan wadah yang efektif dalam mencapai tujuan.
4. Tipe organisasi dan strukturnya harus sesuai dengan kebutuhan perusahaan.
5. Unit-unit kerja (departemen bagiannya) ditetapkan berdasarkan atas eratnya hubungan pekerjaan.
6. Rentang kendali setiap bagian harus berdasarkan volume pekerjaan dan tidak boleh terlalu banyak.

### **3. Unsur-Unsur Organisasi**

Dalam Wursanto (2003: 53) secara sederhana organisasi memiliki tiga unsur, yakni adanya sumber daya manusia, adanya kerjasama, dan adanya tujuan bersama. Tiga unsur organisasi tersebut tidak berdiri sendiri-sendiri akan tetapi saling berhubungan sehingga merupakan suatu kesatuan yang utuh. Unsur-unsur tersebut dijelaskan sebagai berikut:

#### **a. *Man* (orang-orang)**

Man (orang-orang) dalam kehidupan organisasi atau ketatalembagaan sering disebut dengan istilah pegawai atau *personnel*. Pegawai atau *personnel* terdiri dari semua anggota atau warga organisasi, yang menurut fungsi dan tingkatannya terdiri dari unsur pimpinan (administrator) sebagai unsur pimpinan tertinggi dalam organisasi, para manager yang memimpin suatu unit satuan kerja sesuai dengan fungsinya masing-masing dan para pekerja (*non management/workers*).

b. Kerjasama

Yang dimaksud dengan kerjasama adalah suatu perbuatan bantu membantu atau suatu perbuatan yang dilakukan secara bersama-sama untuk mencapai tujuan bersama. Oleh karena itu, semua anggota atau semua warga yang menurut tingkatan-tingkatannya dibedakan menjadi administrator, manager, dan pekerja (*workers*), secara bersama-sama merupakan kekuatan manusiawi (*man power*) organisasi.

c. Tujuan Bersama

Tujuan merupakan arah atau sasaran yang dicapai. Tujuan menggambarkan tentang apa yang akan dicapai, yang diharapkan. Tujuan merupakan titik akhir dari apa yang harus dikerjakan. Tujuan juga menggambarkan tentang apa yang harus dicapai melalui prosedur, pola (*network*), kebijaksanaan (*policy*), strategi, anggaran (*budgeting*), dan peraturan-peraturan (*regulation*) yang telah ditetapkan.

Hasibuan (2009:122) juga memberikan pendapat tentang unsur-unsur organisasi, unsur-unsur tersebut adalah:

- a. Manusia (*human factor*), artinya organisasi baru ada jika ada unsur manusia yang bekerjasama, ada pemimpin dan ada yang dipimpin.
- b. Tempat kedudukan, artinya organisasi baru ada jika ada tempat kedudukannya.
- c. Tujuan, artinya organisasi baru ada jika memiliki tujuan.
- d. Pekerjaan, artinya organisasi itu baru ada jika ada pekerjaan yang akan dikerjakan serta adanya pembagian pekerjaan.

- e. Struktur, artinya organisasi itu baru ada jika ada hubungan dan kerjasama antara manusia satu dengan yang lainnya.
- f. Teknologi, artinya organisasi itu baru ada jika terdapat unsur teknis.
- g. Lingkungan, artinya organisasi itu baru ada jika ada lingkungan yang saling mempengaruhi misalnya ada sistem kerjasama sosial.

#### **d. Macam-Macam Organisasi**

Menurut Wursanto (2003: 60) jika dilihat dari berbagai segi, organisasi terdiri dari beberapa macam, yaitu:

##### **a. Organisasi Dari Segi Jumlah Pucuk Pimpinan**

Dari segi jumlah pucuk pimpinan, organisasi dibedakan menjadi dua macam, yaitu organisasi tunggal (*single organization*) dan organisasi jamak (*plural organization* atau *plural executive organization*)

##### **1. Organisasi Tunggal (*Single Organization*)**

Organisasi ini merupakan organisasi yang memiliki pucuk pimpinan di tangan satu orang. Nama pimpinan yang digunakan tergantung dari jenis kegiatan organisasi, misalnya manajer.

##### **2. Organisasi Jamak**

Pucuk pimpinan organisasi jamak berada di tangan beberapa orang. Beberapa orang pimpinan tersebut merupakan satu kesatuan. Nama dari kesatuan pimpinan tersebut tergantung dari jenis dan fungsi organisasi atau lembaga tersebut, misalnya Majelis, Direksi.

b. Organisasi Dari Segi Keresmian

Menurut keresmiannya organisasi dibedakan menjadi dua macam, yaitu organisasi formal (*formal organization*) dan organisasi informal (*informal organization*).

1. Organisasi Formal (*formal organization*)

Dikatakan organisasi formal apabila kegiatan yang dilakukan oleh beberapa orang yang tergabung dalam suatu kelompok secara sadar dikoordinasikan guna tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, sehingga orang-orang yang tergabung dalam kelompok itu mempunyai struktur yang jelas. Organisasi formal juga dapat dilihat dari bentuk hubungan-hubungan yang terjadi antara orang-orang dalam organisasi formal. Hubungan-hubungan orang-orang dalam kelompok kerjasama bersifat formal, karena hubungan formal ini pada umumnya telah diatur dalam dasar hukum pendirian organisasi/lembaga. Hubungan-hubungan formal pada umumnya telah tergambar dalam bagan organisasi atau struktur organisasi.

2. Organisasi Informal (*informal organization*)

Organisasi informal adalah organisasi yang disusun secara bebas dan spontan, dan keanggotaannya diperoleh secara sadar atau secara tidak sadar, di mana kapan seseorang menjadi anggota sulit ditemukan. Tujuan organisasi informal juga tidak dirinci secara tegas, dan biasanya organisasi ini bersifat sementara karena pembentukannya tidak didasarkan atas rencana yang matang dan jelas.

c. Organisasi Dari Segi Tujuan

Dari segi tujuan yang hendak dicapai, organisasi dibedakan menjadi dua macam, yaitu organisasi niaga atau organisasi ekonomi, dan organisasi sosial atau organisasi kemasyarakatan.

1. Organisasi Niaga atau Organisasi Ekonomi

Organisasi ini memiliki tujuan utama yaitu mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya. Kegiatan yang dilakukan organisasi ini adalah memproduksi dan mendistribusikan barang dan jasa.

2. Organisasi Sosial atau Organisasi Kemasyarakatan

Yang dimaksud dengan organisasi kemasyarakatan adalah organisasi kemasyarakatan seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 menjelaskan bahwa organisasi kemasyarakatan merupakan organisasi yang dibentuk oleh anggota masyarakat negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, untuk berperan serta dalam pembangunan dalam rangka mencapai tujuan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila.

## C. Tinjauan Tentang Pengawasan

### 1. Pengertian Pengawasan

Di dalam teori manajemen terdapat fungsi-fungsi manajemen. Fungsi-fungsi manajemen tersebut dikemukakan berbeda oleh beberapa ahli. Misalnya fungsi-fungsi manajemen yang dikemukakan oleh G.R, Terry yaitu *Planning* (perencanaan), *Organizing* (pengorganisasian), *Actuating* (pelaksanaan), dan *controlling* (Pengawasan/pengendalian). Dari salah satu fungsi manajemen tersebut terdapat fungsi manajemen *controlling* (pengawasan/pengendalian) yang merupakan fungsi terakhir dari fungsi manajemen. Fungsi ini sangat penting dan sangat menentukan pelaksanaan proses manajemen. Menurut Atmosudirjo dalam Sukmadi (2012: 83) pengertian pengawasan adalah keseluruhan daripada kegiatan yang membandingkan atau mengukur apa yang sedang atau sudah dilaksanakan dengan kriteria, norma-norma, standar atau rencana-rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

G.R. Terry dalam Hasibuan (2009:242) mendefinisikan pengawasan sebagai proses penentuan, apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan yaitu pelaksanaan, menilai pelaksanaan, dan apabila perlu melakukan perbaikan-perbaikan, sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standar.

Selanjutnya Robbins dan Coulter dalam Amirullah dan Budiyo (2004:298) menyatakan bahwa pengendalian/pengawasan adalah sebagai suatu proses memantau kegiatan-kegiatan untuk memastikan bahwa kegiatan-kegiatan itu

diselesaikan sebagaimana telah direncanakan dan proses mengoreksi setiap penyimpangan yang berarti.

Dari pengertian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan merupakan proses yang dilakukan untuk melihat apakah kegiatan yang dilakukan telah sesuai dengan rencana atau standar yang telah ditetapkan sebelumnya. Apabila kegiatan yang dilakukan belum sesuai dengan standar yang telah ditentukan, maka diperlukan pengoreksian untuk dilakukan tindakan perbaikan.

## **2. Tujuan Pengawasan**

Dalam Sukmadi (2012: 84) dikemukakan bahwa tujuan dilakukannya pengawasan yaitu:

1. Supaya proses pelaksanaan dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.
2. Untuk mencegah atau memperbaiki kesalahan, ketidaksesuaian, penyimpangan lainnya terjadi atas tugas dan wewenang.
3. Supaya sesuai dengan rencana atau kebijakan yang telah ditentukan.
4. Untuk mengetahui kelemahan-kelemahan pelaksanaannya.
5. Meminimumkan biaya
6. Untuk memecahkan masalah
7. Mengantisipasi kompleksitas dari organisasi.

### 3. Jenis-Jenis Pengawasan

Dalam Sukmadi (2012: 84) pengawasan dapat dibedakan dalam beberapa jenis, yaitu:

a) Pengawasan dari dalam (*Internal Control*)

Pengawasan dari dalam merupakan pengawasan seorang pimpinan kepada bawahannya, meliputi hal-hal yang cukup luas, baik pelaksanaan tugas, prosedur kerja, kedisiplinan karyawan

b) Pengawasan dari luar (*external control*)

Pengawasan dari luar berarti pengawasan yang dilakukan pihak luar. Pengawasan *external* dapat dilakukan secara formal maupun secara informal.

c) Pengawasan Sebelum Pelaksanaan Pekerjaan (*Preventif Control*)

Pengawasan ini merupakan pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan dilakukan untuk menghindari terjadinya penyimpangan-penyimpangan serta ketidaksesuaian dalam pelaksanaannya. Hal ini merupakan pengawasan terbaik karena dilakukan sebelum terjadinya kesalahan, tetapi sifatnya masih prediktif.

d) Pengawasan Setelah Pelaksanaan Pekerjaan (*Represif Control*)

Pengawasan ini dilakukan setelah terjadinya kesalahan atau penyimpangan dalam pelaksanaannya. Dengan maksud agar tidak terjadi pengulangan kesalahan yang sama sehingga hasilnya sesuai dengan rencana dan kebijakan yang telah ditentukan.

e) Pengawasan Mendadak

Pengawasan mendadak ini dilakukan secara mendadak untuk mengetahui pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan rencana atau tidak.

f) Pengawasan Melekat (*Waskat*)

Pengawasan melekat ini dilakukan secara integratif mulai dari sebelum, selama, dan sesudah kegiatan dilakukan.

g) Pengawasan Langsung (*Direct Control*)

Tindakan pengawasan langsung ini dilakukan sendiri secara langsung oleh seorang pimpinan. Pimpinan tersebut memeriksa pekerjaan yang sedang dilakukan untuk mengetahui apakah dikerjakan dengan baik dan hasilnya sesuai dengan yang diinginkan.

h) Pengawasan Tidak Langsung (*Indirect Control*)

Merupakan pengawasan yang dilakukan jarak jauh maksudnya melalui laporan secara tertulis, maupun lisan dari karyawan tentang pelaksanaan pekerjaan dan hasil-hasil yang dicapai.

#### **4. Hal-Hal Yang Memerlukan Pengawasan**

Menurut Sukmadi (2012:88) terdapat beberapa hal yang memerlukan pengawasan, yaitu:

- a) Pegawai (dapat dilihat dari adanya keluhan pegawai, produktivitas yang menurun, dan lain sebagainya).
- b) Berkurangnya kas perusahaan.
- c) Banyaknya pegawai atau pekerja yang menganggur.
- d) Tidak terorganisasinya pekerjaan dengan baik.
- e) Biaya yang melebihi anggaran.

- f) Adanya penghamburan dan *in-efisiensi* serta terjadi penurunan pendapatan atau profit, tetapi tidak diketahui penyebabnya.
- g) Penurunan kualitas pelayanan (dapat dilihat dari adanya keluhan pelanggan).
- h) Ketidakpuasan.

## **5. Cara-Cara Pengawasan**

Dalam melakukan pengawasan, terdapat beberapa cara yang dapat dilakukan. Menurut Hasibuan (2009: 245) cara-cara pengawasan antara lain:

### **1. Pengawasan Langsung**

Pengawasan ini merupakan pengawasan yang dilakukan secara langsung oleh seorang manajer. Manajer memeriksa pekerjaan yang sedang dilakukan untuk mengetahui apakah dikerjakan dengan benar dan hasil-hasilnya sesuai dengan yang dikehendakinya.

### **2. Pengawasan Tidak Langsung**

Pengawasan tidak langsung dilakukan melalui jarak jauh, artinya dengan melalui laporan yang diberikan oleh bawahan. Laporan ini dapat berupa lisan atau tulisan tentang pelaksanaan pekerjaan dan hasil-hasil yang telah dicapai.

### **3. Pengawasan berdasarkan kekecualian**

Pengawasan ini dikhususkan untuk kesalahan-kesalahan yang luar biasa dari hasil atau standar yang diharapkan. Pengendalian semacam ini dilakukan dengan cara kombinasi langsung dan tidak langsung oleh manajer.

## **6. Karakteristik Pengawasan Yang Efektif**

Menurut Amirulah dan Budiyono (2004:307) sistem pengawasan yang efektif mempunyai karakteristik antara lain:

### **1. Tepat Waktu**

Sistem pengawasan akan efektif jika dilakukan dengan cepat disat penyimpangan diketahui. Jika terjadi kelambatan dalam reaksi terhadap penyimpangan, kerugian yang dihadapi akan semakin besar. Untuk menghindari hal ini perlu dilakukan secara rutin, tetapi untuk hal-hal yang sangat penting perlu dilakukan pengawasan di luar kontrol.

### **2. Dipusatkan pada pengendalian strategik**

Pengendalian hendaknya diarahkan pada titik-titik kunci sehingga penyimpangan di bidang ini dapat segera diketahui dan dapat dihindarkan timbulnya kegagalan pencapaian tujuan.

### **3. Terkoordinasi dengan arus kerja organisasi**

Memperhatikan bahwa satu kegiatan akan selalu terkait dengan kegiatan lain, maka sistem pengendaliannya juga harus dikoordinasikan dengan kegiatan lain yang erat hubungannya dengan kegiatan yang dilakukan pengawasan tersebut.

## **D. Tinjauan Tentang Kosmetik**

### **1. Pengertian Kosmetik**

Menurut Balai Besar Pengawasan Obat dan Makanan kosmetik adalah bahan yang dimaksudkan untuk digunakan pada bagian luar tubuh manusia (epidermis, rambut, kuku, bibir, dan organ genital bagian luar) atau gigi dan mukosa mulut terutama untuk membersihkan, mewangikan, mengubah penampilan dan atau memperbaiki bau badan atau melindungi atau memelihara tubuh pada kondisi baik. (Sumber: *bbpom.go.id* diakses tanggal 8 Januari 2014)

### **2. Bagian Kosmetik**

Balai Besar Pengawasan Obat Dan Makanan yang bersumber dari *www.bbpom.go.id* diakses tanggal 8 Januari 2014 menjelaskan bahwa kosmetik adalah bahan atau sediaan yang dimaksudkan untuk digunakan pada bagian luar tubuh manusia untuuk membersihkan, mewangikan, mengubah penampilan dan atau memperbaiki bau badan atau memelihara tubuh dalam kondisi baik. Kosmetik terdiri dari beberapa bagian, adapun bagian-bagian dari kosmetik adalah:

1. Sediaan bayi
2. Sediaan mandi
3. Sediaan kebersihan badan
4. Sediaan cukur
5. Sediaan wangi-wangian
6. Sediaan rambut
7. Sediaan pewarna rambut

8. Sediaan rias wajah
9. Sediaan rias mata
10. Sediaan perawatan kulit
11. Sediaan mandi surya dan tabir surya
12. Sediaan kuku
13. Sediaan higiene mulut

### **3. Bahan Berbahaya Kosmetik**

Berdasarkan *Public Warning* BPOM Nomor KH.00.01.43.2503 kosmetik berbahaya mengandung bahan yang dilarang, seperti:

1. *Mercury* (Hg)/air raksa merupakan logam berat berbahaya, yang dalam konsentrasi kecilpun dapat bersifat racun. Pemakaian *Mercury* dapat menimbulkan perubahan warna kulit yang dapat menyebabkan bintik-bintik hitam pada kulit, alergi, iritasi kulit, kerusakan permanen pada susunan syaraf, otak, ginjal, dan gangguan perkembangan janin bahkan paparan jangka pendek dalam dosis tinggi dapat menyebabkan muntah-muntah, diare dan kerusakan ginjal serta merupakan zat karsiogenik (menyebabkan kanker pada manusia).
2. *Hydroquinone* termasuk golongan obat keras yang hanya digunakan berdasarkan resep dokter. Bahaya pemakaian obat keras ini tanpa pengawasan dari dokter akan menyebabkan iritasi kulit, kulit menjadi merah dan rasa terbakar, serta bercak-bercak hitam.
3. Asam Retionat/ *Tretinoin*/ *Retnoic Acid* dapat menyebabkan kulit kering, rasa terbakar, teratogenik (cacat pada janin).

4. Bahan pewarna merah K.3 (CI 15585), Merah K.10 9 Rhodamin B) dan jingga K.1 (12075) merupakan zat warna sintesis yang umumnya digunakan sebagai pewarna kertas, tekstil, atau tinta. Zat ini merupakan zat karsiogenik (dapat menyebabkan kanker). Rhodamin B dalam konsentrasi tinggi dapat menyebabkan kanker hati (Sumber : *Public Warning* BBPOM No. KH.00.01.43.2503). Kosmetik-kosmetik yang mengandung bahan berbahaya diatas masih banyak yang beredar bebas di pasaran. Oleh karena itu diperlukan kecermatan dan ketelitian dalam memilih produk kosmetik. (Sumber: [www.bbpom.go.id](http://www.bbpom.go.id) diakses tanggal 8 Januari 2014)

## **E. Kerangka Pikir**

Balai Besar Pengawasan Obat Dan Makanan merupakan badan yang ditunjuk oleh pemerintah untuk mengawasi peredaran obat dan makanan di Indonesia. Dalam melakukan tindak pengawasannya, terdapat beberapa Produk yang diawasi oleh Balai Besar Pengawasan Obat dan Makanan (BBPOM) antara lain obat, produk biologi, narkotika dan psiktropika, obat tradisional, makanan dan minuman, suplemen makanan, kosmetik, zat aditif/rokok, serta bahan berbahaya.

Sebagai badan yang ditunjuk oleh pemerintah dalam melakukan pengawasan terhadap obat dan makanan, masih banyak masalah yang dihadapi oleh BBPOM terutama masalah dalam pengawasan dibidang kosmetik. Masalah tersebut antara lain adalah masih banyaknya kosmetik-kosmetik palsu, Tanpa Izin Edar (TIE), dan kosmetik berbahan berbahaya yang beredar dipasaran, dan klinik kecantikan, masih banyaknya pula komplain/pengaduan masyarakat terkait peredaran kosmetik ilegal di pasaran dan klinik kecantikan. Terkait masalah tersebut Balai Besar Pengawasan Obat Dan Makanan selalu berupaya melakukan tindakan pengawasan terhadap peredaran kosmetik palsu, Tanpa Izin Edar (TIE) dan kosmetik berbahan berbahaya tersebut di pasaran dan klinik kecantikan.

Untuk melihat sejauhmana keberhasilan pengawasan yang dilakukan oleh BBPOM tersebut maka dilakukan penilaian kinerja terhadap pengawasan BBPOM dalam mengawasi peredaran kosmetik berbahaya. Dalam melakukan penilaian kinerja tersebut digunakan indikator kinerja organisasi publik menurut Mahsun (2006: 31) yaitu masukan (*input*), keluaran (*output*), proses (*process*), hasil (*outcome*) merupakan indikator yang tepat untuk digunakan dalam mengukur

kinerja BBPOM dalam mengawasi kosmetik ilegal. Oleh karena itu, peneliti menggunakan indikator ini didalam penelitian.

Indikator masukan (*input*) yang merupakan segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Melalui indikator ini yang menjadi ukuran adalah kompetensi SDM serta sarana dan prasarana yang digunakan dalam mengawasi peredaran kosmetik ilegal. Proses (*process*) merupakan ukuran kegiatan, baik dari segi kecepatan, ketepatan, maupun tingkat akurasi pelaksanaan kegiatan. Hal-hal yang menjadi ukuran dalam indikator ini yaitu prosedur pelaksanaan dan standar waktu dalam mengawasi peredaran kosmetik ilegal.

Indikator keluaran (*output*) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dapat dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik dan nonfisik. Menurut peneliti, yang menjadi keluaran (*output*) dalam penelitian ini adalah jumlah temuan kosmetik ilegal yang ditemukan oleh BBPOM Kota Bandar Lampung. Indikator hasil (*outcome*) merupakan segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah yang mempunyai efek langsung. Dalam penelitian ini keluaran kegiatan (*output*) nya adalah jumlah kosmetik ilegal yang ditemukan oleh BBPOM Kota Bandar Lampung, dengan demikian hasil yang diharapkan yakni tingkat kepuasan masyarakat terhadap peredaran kosmetik ilegal

Dengan menggunakan model indikator kinerja tersebut diharapkan dapat dilihat bagaimana kinerja Balai Besar Pengawas Obat Dan Makanan (BBPOM) dalam mengawasi peredaran kosmetik ilegal di Kota Bandar Lampung. Apakah masalah-masalah terkait peredaran kosmetik ilegal di Kota Bandar Lampung telah

ditangani dengan baik sehingga dapat meningkatkan kinerja BBPOM. Untuk lebih mudah memahami inti dari penelitian ini, maka peneliti menggambarkan dalam bentuk kerangka pikir.

### Bagan 2.1. Kerangka Pikir

