

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Tentang Strategi**

##### **1. Definisi Strategi**

Kata strategi secara etimologi berasal dari bahasa Yunani *strategos* atau *stretaus* dengan kata jamak strategi. *Strategos* sendiri memiliki *generalship* atau sesuatu yang dikerjakan oleh para jenderal perang dalam membuat rencana untuk memenangkan perang (Salusu, 2006 :84). Penggunaan kata *Strategos* itu dapat diartikan sebagai perencanaan dan pemusnahan musuh-musuh dengan menggunakan cara yang efektif berlandaskan sarana-sarana yang dimiliki (Brecker dalam Heene dkk, 2010:53)

Definisi strategi pertama yang dikemukakan oleh Jauch & Glueck (dalam Akdon, 2011:13) menyebutkan bahwa Strategi adalah rencana yang disatukan, menyeluruh dan terpadu yang mengaitkan keunggulan strategi organisasi dengan tantangan lingkungan dan dirancang untuk memastikan bahwa tujuan utama organisasi dapat dicapai melalui pelaksanaan yang tepat oleh organisasi. Kemudian strategi menurut Salusu (2006:101) yaitu suatu seni menggunakan kecakapan dan sumber daya suatu organisasi untuk mencapai sasarannya melalui hubungan yang efektif dengan lingkungan dalam kondisi yang paling menguntungkan. Pada dasarnya strategi itu sangat penting dipahami oleh setiap

eksekutif, manajer, kepala atau ketua, direktur, pejabat senior dan junior, pejabat tinggi, menengah, dan rendah. Hal ini harus dihayati karena strategi dilaksanakan oleh setiap orang pada setiap tingkat.

Berdasarkan penjelasan diatas, strategi merupakan suatu seni dalam menyusun rencana suatu organisasi untuk memastikan tujuan yang ingin dicapai tersebut dapat tercapai dengan baik dan terlaksana dengan efektif. Strategi yang diciptakan diharapkan dapat disesuaikan dengan lingkungan internal ataupun eksternal organisasi. Strategi yang mampu menyesuaikan antara kemampuan dan sumber daya organisasi dengan lingkungannya dapat dipastikan mampu untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai.

## **2. Tingkat-tingkat Strategi**

Merujuk pada pandangan Higgins (Salusu, 2006:101) menjelaskan adanya empat tingkatan strategi. Keseluruhannya disebut *Master Strategy*, yaitu: *enterprise strategy*, *corporate strategy*, *business strategy* dan *functional strategy*.

### *1. Enterprise Strategy*

Strategi ini berkaitan dengan respons masyarakat. Setiap organisasi mempunyai hubungan dengan masyarakat. Masyarakat adalah kelompok yang berada di luar organisasi yang tidak dapat dikontrol. Di dalam masyarakat yang tidak terkendali itu, ada pemerintah dan berbagai kelompok lain seperti kelompok penekan, kelompok politik dan kelompok sosial lainnya. Jadi dalam strategi enterprise terlihat relasi antara organisasi dan masyarakat luar, sejauh interaksi itu akan dilakukan sehingga dapat menguntungkan organisasi. Strategi itu juga

menunjukkan bahwa organisasi sungguh-sungguh bekerja dan berusaha untuk memberi pelayanan yang baik terhadap tuntutan dan kebutuhan masyarakat.

## 2. *Corporate Strategy*

Strategi ini berkaitan dengan misi organisasi, sehingga sering disebut *Grand Strategy* yang meliputi bidang yang digeluti oleh suatu organisasi. Pertanyaan apa yang menjadi bisnis atau urusan kita dan bagaimana kita mengendalikan bisnis itu, tidak semata-mata untuk dijawab oleh organisasi bisnis, tetapi juga oleh setiap organisasi pemerintahan dan organisasi nonprofit. Apakah misi universitas yang utama? Apakah misi yayasan ini, yayasan itu, apakah misi lembaga ini, lembaga itu? Apakah misi utama direktorat jenderal ini, direktorat jenderal itu? Apakah misi badan ini, badan itu? Begitu seterusnya.

Jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan itu sangat penting dan kalau keliru dijawab bisa fatal. Misalnya, kalau jawaban terhadap misi universitas ialah terjun ke dalam dunia bisnis agar menjadi kaya maka akibatnya bisa menjadi buruk, baik terhadap anak didiknya, terhadap pemerintah, maupun terhadap bangsa dan negaranya. Bagaimana misi itu dijalankan juga penting. Ini memerlukan keputusan-keputusan stratejik dan perencanaan stratejik yang selayaknya juga disiapkan oleh setiap organisasi.

## 3. *Business Strategy*

Strategi pada tingkat ini menjabarkan bagaimana merebut pasaran di tengah masyarakat. Bagaimana menempatkan organisasi di hati para penguasa, para pengusaha, para donor dan sebagainya. Semua itu dimaksudkan untuk dapat

memperoleh keuntungan-keuntungan stratejik yang sekaligus mampu menunjang berkembangnya organisasi ke tingkat yang lebih baik.

#### 4. *Functional Strategy*

Strategi ini merupakan strategi pendukung dan untuk menunjang suksesnya strategi lain. Ada tiga jenis strategi fungsional yaitu:

- a. Strategi fungsional ekonomi yaitu mencakup fungsi-fungsi yang memungkinkan organisasi hidup sebagai satu kesatuan ekonomi yang sehat, antara lain yang berkaitan dengan keuangan, pemasaran, sumber daya, penelitian dan pengembangan.
- b. Strategi fungsional manajemen, mencakup fungsi-fungsi manajemen yaitu *planning, organizing, implementing, controlling, staffing, leading, motivating, communicating, decision making, representing, dan integrating.*
- c. Strategi isu stratejik, fungsi utamanya ialah mengontrol lingkungan, baik situasi lingkungan yang sudah diketahui maupun situasi yang belum diketahui atau yang selalu berubah.

Tingkat-tingkat strategi itu merupakan kesatuan yang bulat dan menjadi isyarat bagi setiap pengambil keputusan tertinggi bahwa mengelola organisasi tidak boleh dilihat dari sudut kerapian administratif semata, tetapi juga hendaknya memperhitungkan soal kesehatan organisasi dari sudut ekonomi.

### **3. Tipe-Tipe Strategi**

Setiap organisasi pasti memiliki strategi untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Tipe strategi yang digunakan dalam suatu organisasi tidaklah

sama. Ada beberapa strategi yang digunakan dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Menurut Kooten dalam Salusu (2006:104-105), tipe-tipe strategi meliputi :

1) *Corporate Strategy* (Strategi Organisasi)

Strategi ini berkaitan dengan perumusan misi, tujuan, nilai-nilai, dan inisiatif-inisiatif strategi yang baru. Pembatasan-pembatasan diperlukan, yaitu mengenai apa yang dilakukan dan untuk siapa.

2) *Program strategy* (Strategi Program)

Strategi ini lebih memberi perhatian pada implikasi-implikasi strategi dari suatu program tertentu. Kira-kira apa dampaknya apabila suatu program tertentu dilancarkan atau diperkenalkan (apa dampaknya bagi sasaran organisasi).

3) *Resource Support Strategy* (Strategi Pendukung Sumber Daya)

Strategi sumber daya ini memusatkan perhatian pada memaksimalkan sumber-sumber daya esensial yang tersedia guna meningkatkan kualitas kinerja organisasi. Sumber daya itu dapat berupa tenaga, keuangan, teknologi, dan sebagainya.

4) *Institutional Strategy* (Strategi Kelembagaan)

Fokus dari strategi institusional ialah mengembangkan kemampuan organisasi untuk melaksanakan inisiatif-inisiatif strategi.

Berkaitan dengan penelitian ini, tipe strateginya adalah strategi program. Hal demikian dikarenakan strategi program lebih mengutamakan dampak dari suatu kegiatan itu diperkenalkan dan dilakukan. Strategi program lebih mengedepankan manfaat dari suatu kegiatan yang akan dilakukan. Oleh sebab itu strategi

mencakup bagaimana organisasi memulai tahapan pengenalan program-programnya kepada masyarakat dengan bentuk sosialisasi. Sehingga dengan begitu dampak dari terkenalnya organisasi ini yaitu masyarakat mengetahui dan mengenal lebih jauh untuk lebih memahami dan ikut berpartisipasi dalam setiap kegiatan yang dilakukan organisasi tersebut.

#### **4. Manajemen Strategi**

Manajemen strategi memberikan pengaruh terhadap jalannya organisasi dan bagaimana kontribusinya terhadap keberhasilan dan kegagalan perusahaan. Kehadiran manajemen strategi dalam khasanah ilmu manajemen merupakan isu penting yang berorientasi pada kepentingan jangka panjang dengan memperhatikan berbagai unsur yang dimiliki oleh organisasi. Manajemen strategi adalah cara yang akan dilakukan para penyusun strategi menentukan tujuan dan membuat keputusan strategik sehingga tujuan dan sasarannya tercapai (Akdon, 2011:7).

Sasaran manajemen strategi adalah meningkatkan kualitas organisasi, efisiensi penganggaran, penggunaan sumber daya, kualitas evaluasi program dan pemantauan kinerja serta kualitas pelaporan. Pada intinya manajemen strategi adalah memilih alternatif strategi yang terbaik bagi organisasi atau perusahaan dalam segala hal guna mendukung jalannya suatu organisasi atau perusahaan. Organisasi dan perusahaan harus melakukan manajemen strategi secara terus-menerus dan fleksibel sesuai dengan tuntutan dan kondisi di lapangan.

Manajemen strategi memiliki beberapa pengertian diantaranya menurut Heene, dkk (2010:76) mengatakan bahwa manajemen strategi adalah suatu proses

manajemen puncak yang mengelompokkan dan mengorientasikan semua kegiatan dan fungsi yang ada pada organisasi serta terfokus untuk diaktualisasikannya agenda strategik dari organisasi tersebut. Adapun tujuan dari manajemen strategi adalah untuk menciptakan afektivitas jangka panjang organisasi. Kemudian menurut Poister dalam Heene dkk, (2010:76) manajemen strategi mengintegrasikan semua proses manajemen lainnya dengan tujuan mengembangkan diri berdasarkan pendekatan yang sistematis, rasional, dan efektif dalam menentukan tujuan dari organisasi, kemudian mengaktualisasikan, memantau dan mengevaluasinya..

Akdon (2011:277) merumuskan bahwa manajemen strategi adalah suatu seni dan ilmu dari pembuatan (*formulating*), penerapan (*implementing*), dan evaluasi (*evaluating*) keputusan-keputusan strategi antar fungsi-fungsi yang memungkinkan organisasi mencapai tujuan-tujuannya masa datang. Dengan demikian, manajemen strategi itu terdiri dari tiga macam proses manajemen yaitu pembuatan strategi, penerapan strategi, dan atau kontrol terhadap strategi. Pembuatan strategi meliputi pengembangan misi dan tujuan jangka panjang, pengidentifikasian peluang dan ancaman dari luar serta kekuatan dan kelemahan pada organisasi, pengembangan alternatif strategi meliputi penentuan sasaran operasional tahunan, dan penentuan strategi yang sesuai untuk diaplikasikan.

Penerapan strategi meliputi kebijakan organisasi, memotivasi pegawai, dan mengalokasikan sumber daya (SDM dan Non SDM) agar strategi yang telah ditetapkan dapat diimplementasikan. Sedangkan evaluasi strategi meliputi upaya-upaya yang dilakukan untuk memonitor seluruh hasil dari pembuatan dan penerapan termasuk mengukur kinerja organisasi serta mengambil langkah

koreksi bila diperlukan. Selanjutnya, dalam proses manajemen strategi ini, peneliti hanya berfokus pada penerapan strategi. Karena, strategi dalam penelitian ini mengarah pada komponen-komponen yang ada dalam proses pelaksanaan strategi.

Proses pelaksanaan strategi harus mengintegrasikan komponen-komponen yang mendukung jalannya pelaksanaan strategi tersebut. Komponen-komponen tersebut meliputi: kebijakan organisasi, memotivasi pegawai, dan mengalokasikan sumber daya (SDM dan Non SDM) agar strategi yang telah ditetapkan dapat diimplementasikan (Akdon, 2011:277). Komponen tersebut yang akan digunakan sebagai alat analisis untuk strategi Lembaga Ombudsman RI Perwakilan Lampung dalam mengawasi penyelenggaraan PPDB. Adapun penjelasan dari komponen tersebut, yaitu :

#### 1. Kebijakan Organisasi

Strategi merupakan garis besar atau pedoman pencapaian tujuan dan sasaran organisasi. Untuk mencapai tujuan dan sasaran organisasi tersebut maka strategi memerlukan persepsi dan tekanan khusus dalam bentuk kebijakan. Kebijakan sendiri menurut Akdon (2011:154) adalah pedoman pelaksanaan tindakan-tindakan tertentu. Berdasarkan buku SAKIP LAN-RI dalam Akdon (2011:155) disebutkan bahwa elemen penting dalam menyikapi kebijakan adalah kemampuan untuk menjabarkan strategi ke dalam kebijakan-kebijakan yang cocok, dapat dilaksanakan, dan tidak hanya baik secara teoritis. Kebijakan organisasi dapat berupa tindakan, cara/langkah, program-program dan kegiatan-kegiatan organisasi.

Terkait dengan kebijakan organisasi dalam penelitian ini yakni berupa surat edaran. Surat edaran tersebut berisikan program-program yang harus dilakukan

oleh Ombudsman Perwakilan. Sistem Kinerja Akuntansi Instansi Pemerintah (SAKIP) dalam Akdon (2011:155), program didefinisikan sebagai kumpulan kegiatan yang dihimpun dalam satu kelompok yang sama secara sendiri-sendiri atau bersama-sama untuk mencapai tujuan dan sasaran. Program dapat dikatakan sebagai terjemahan strategi ke dalam tugas operasional yang mencakup ruang lingkup cukup luas, waktu yang memadai, cukup komprehensif, dan memiliki rincian yang cukup detail (Salusu, 2006:435). Artinya program merupakan penjabaran secara riil tentang langkah-langkah yang diambil untuk mengimplementasikan strategi organisasi.

## 2. Memotivasi Pegawai

Menurut Hasibuan (2005:92) motivasi adalah pemberian daya penggerak yang menciptakan kegairahan seseorang agar mereka mau bekerja sama, bekerja efektif dan terintegrasi dengan segala upaya untuk mencapai kepuasan. Artinya motivasi mempersoalkan bagaimana caranya menggerakkan daya dan potensi seseorang supaya mau bekerja sama secara produktif, berhasil mencapai dan mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Pentingnya memotivasi pegawai karena motivasi adalah hal yang menyebabkan, menyalurkan dan mendukung perilaku pegawai supaya mau bekerja giat dan antusias dalam mencapai hasil yang maksimal.

Menurut Hasibuan (2005:99), jenis motivasi dibedakan menjadi (a) motivasi positif (*reward*) merupakan motivasi dengan memberikan hadiah kepada pegawai yang berprestasi baik; (b) motivasi negatif (*punishment*) merupakan motivasi dengan memberikan hukuman kepada pegawai yang pekerjaannya kurang baik.

Terkait dengan alat motivasi dalam bentuk *reward*, menurut Hasibuan (2005:99) dibagi menjadi tiga kategori yakni :

- (a) Material insentif merupakan alat motivasi yang diberikan berupa uang atau barang yang mempunyai nilai pasar, memberikan kebutuhan ekonomis;
- (b) Nonmaterial insentif merupakan alat motivasi yang diberikan berupa barang atau benda yang tak ternilai, hanya memberikan kepuasan atau kebanggaan rohani saja;
- (c) Kombinasi material dan nonmaterial insentif merupakan alat motivasi yang diberikan berupa material dan nonmaterial, memenuhi kebutuhan ekonomis dan kepuasan atau kebanggaan rohani.

### 3. Alokasi Sumber Daya

Menurut Silalahi (2011:237), sumber daya merupakan aset, baik berupa orang dengan keterampilan dan pengetahuannya, modal finansial, fisik, serta hal-hal yang bersifat intangible termasuk faktor struktur dan kultural yang digunakan organisasi untuk memenuhi satu kebutuhan dan memecahkan masalah. Sumber daya dapat dikelompokkan atas sumber daya manusia (*human resources*) dan sumber daya non manusia (*nonhuman resources*) atau sumber daya material (*material resources*). Sumber daya manusia dinamakan juga sebagai tenaga kerja (*workforce*) atau personalia (*personnel*) merupakan orang yang bekerja untuk mencapai tujuan organisasional (Silalahi, 2011:238). Menurut Silalahi (2011:242), sumber daya manusia merupakan aset terpenting dari organisasi dibandingkan dengan elemen lainnya. Manusia dalam organisasi memiliki peran dan fungsi penting bagi terwujudnya tujuan organisasi.

Sedangkan menurut Silalahi (2011:261) sumber daya bukan manusia atau sumber daya material adalah berbagai fasilitas sarana dan prasarana yang dibutuhkan untuk mendukung pencapaian tujuan. Walaupun manusia menjadi elemen penting dan menentukan dalam pencapaian tujuan organisasi tetapi jika tidak didukung oleh sumber daya material yang memadai maka tujuan yang sudah ditetapkan tidak akan tercapai secara optimal. Sumber daya material itu dapat berupa sumber daya finansial dan sumber daya fisik (sarana dan prasarana). Menurut Silalahi (2011:262) sarana dan prasarana merupakan sumber daya fisik yang dibutuhkan untuk mendukung efisiensi dan efektivitas kerja suatu organisasi. Sedangkan, finansial merupakan modal yang diperlukan untuk membiayai aktivitas, baik untuk persediaan sumber daya material maupun membayar upah tenaga kerja.

Pada dasarnya strategi yang telah disusun ke dalam berbagai alokasi sumber daya harus diimplementasikan. Pelaksanaan strategi ini dilakukan untuk menjelaskan bagaimana dalam mencapai *outcome* organisasi. Tidak dapat dipungkiri bahwa pelaksanaan strategi merupakan langkah yang krusial dalam proses strategi. Oleh sebab itu, pelaksanaan suatu strategi adalah sesuatu yang sangat peka, menuntut kehati-hatian, dan bahkan pada saat penyusunan alternatif dilakukan sudah harus dipertanyakan bagaimana melaksanakan alternatif itu.

Kunci suksesnya pelaksanaan strategi yakni apabila dapat menyatukan organisasi secara total untuk mendukung strategi dan melihat apakah setiap tugas administratif dilakukan dengan memadukan persyaratan yang tepat sehingga pelaksanaan strategi dapat dinikmati (Salusu, 2006:436). Artinya bahwa keberhasilan implementasi suatu strategi menuntut adanya upaya prakondisi terhadap segenap proses pelaksanaannya. Pelaksanaan strategi yang sukses

membutuhkan dukungan, disiplin, motivasi dan kerja keras dari semua pihak. Sebab, menurut Salusu (2006:411) bahwa dalam suatu implementasi terdapat faktor internal dan faktor eksternal yang mempengaruhinya dan faktor-faktor tersebut harus dikendalikan dengan baik.

## **5. Evaluasi Strategi**

Evaluasi strategi jika diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia maka menjadi pengendalian strategi. Pengendalian atas strategi dapat dikatakan merupakan suatu bentuk dari pengendalian arah dari suatu tujuan. Biasanya ada selisih waktu cukup besar antara implementasi awal suatu strategi dan pencapaian hasil yang diinginkan. Selama waktu itu, investasi dilakukan dan sejumlah proyek dan tindakan dilaksanakan untuk mengimplementasikan strategi. Juga, selama waktu itu terjadi perubahan-perubahan baik dalam situasi lingkungan maupun dalam situasi intern perusahaan/organisasi. Pengendalian strategi diperlukan untuk mengemudikan perusahaan/organisasi melalui peristiwa-peristiwa. Mereka harus menyediakan landasan untuk menyesuaikan tindakan dan arah perusahaan dalam mengimplementasikan strateginya di tengah-tengah perkembangan dan perubahan.

Berdasarkan penjelasan diatas, Pearce dan Robinson (2008:510) mendefinisikan bahwa pengendalian strategi adalah pengendalian yang mengikuti strategi yang sedang diimplementasikan, mendeteksi masalah atau perubahan yang terjadi pada landasan pemikirannya, dan melakukan penyesuaian yang diperlukan. Bertolak belakang dengan pengendalian pasca tindakan, pengendalian strategi memedomani tindakan untuk kepentingan strategi ketika tindakan untuk

kepentingan strategi ketika tindakan tersebut dilaksanakan dan ketika hasil akhir masih beberapa tahun lagi baru tercapai.

Pada saat melakukan evaluasi strategi, perlu direnungkan bersama bahwa pada dasarnya tidak terdapat satu pun tolak ukur absolut untuk menilai apakah sebuah strategi yang telah direalisasikan itu sudah baik atau mungkin belum baik. Setiap strategi tak lain adalah persepsi spesifik dari suatu tim manajemen mengenai bagaimana cara terbaik yang akan ditempuh untuk menghadapi kendala-kendala yang telah diantisipasi. Walaupun demikian ada beberapa ciri tertentu yang dapat menjadi indikator terhadap efektifitas dari suatu strategi. Menurut Rumelt dalam Heene dkk (2010:186), ciri-ciri tersebut dapat dirinci menjadi empat kriteria menyeluruh, menyangkut :

1. Konsistensi. Suatu strategi tidak diperkenankan sedikit pun untuk merumuskan berbagai perencanaan sasaran maupun langkah-langkah operasional yang serba inkonsisten;
2. Penyesuaian diri. Suatu strategi harus senantiasa memberikan respons adaptif atas munculnya kendala-kendala dari lingkungan internal maupun eksternal organisasi;
3. Penciptaan nilai. Suatu strategi harus senantiasa meracik jalan keluar konseptual positif yang mendorong upaya penciptaan nilai yang seoptimal mungkin;

4. Potensi diri. Suatu strategi harus senantiasa tidak diperkenankan menilai secara berlebihan terhadap sarana-sarana yang tersedia ataupun merekayasa kreasi-kreasi baru yang justru sulit ditangani.

Seperti juga proses pengawasan pada umumnya, proses evaluasi dan kontrol strategi dimulai dari menentukan apa yang harus diukur, menetapkan standar kinerja, melakukan pengukuran, dan bila tidak sesuai dengan harapan, kita melakukan tindakan koreksi. Adapun tahapan atau proses dalam evaluasi strategi yaitu sebagai berikut :

1. Menentukan apa yang harus diukur

Di masa-masa awal pengembangan ilmu manajemen, perusahaan lebih sering memberi perhatian terhadap analisis keuangan saja. Hal ini cukup banyak kelemahannya karena itu semua berdasarkan analisis masa lalu. Dari proses dan implementasi strategi, mana yang dilakukan harus dievaluasi. Fokusnya harus pada elemen-elemen yang paling signifikan – sesuatu yang paling banyak perannya dalam pengeluaran atau masalah-masalah lain dari kinerja. Secara tradisional banyak perusahaan beranggapan bahwa mengevaluasi strategi hanyalah sekedar menilai bagaimana kinerja perusahaan. Apakah aset perusahaan meningkat? Apakah profitabilitas meningkat? Apakah tingkat produktivitas meningkat? Bagaimana dengan *Return On Investment*? Dan banyak yang beranggapan jika indikator-indikator diatas cukup memuaskan berarti strategi kita berjalan sebagaimana mestinya. Namun, cara-cara semacam ini kadang-kadang membuat kita *misleading*. Karena kita tau, strategi perusahaan berfokus bukan saja untuk jangka pendek, namun juga jangka panjang.

Analisis Rasio (Rasio Likuiditas, Rasio Profitabilitas, Rasio Aktivitas, Leverage Ratio, dan lain-lain), Return Employed, Earning Per Share, dan lain-lain tetap kita lakukan, tapi kita tambah dengan analisis lain seperti aspek pelanggan, aspek stakeholder, aspek SDM (melalui konsep Balanced Score Card, dan lain-lain). Standar biasanya mengukur apa hasil-hasil kinerja yang bisa diterima. Dalam penetapan standar ini, biasanya termasuk juga menetapkan rentang toleransi dimana deviasi dapat diterima. Standar hendaknya dibuat tidak hanya untuk hasil akhir, tapi juga hasil-hasil yang terjadi dalam proses. Dalam manajemen pengawasan, sekali lagi kita bersinggungan dengan istilah benchmarking di mana kita perlu merujuk pada kinerja yang unggul dari satu aspek oleh pemimpin industri.

## 2. Melakukan pengukuran atas kinerja aktual

Pengukuran harus dilakukan pada waktu yang telah ditentukan terlebih dahulu. Misalnya setiap tiga bulan sekali misalnya dengan menggunakan atau mengadakan rapat. Dorongan akan dirasakan pada rapat-rapat evaluasi tersebut, di mana biasanya para manajer dalam situasi formal akan terdorong untuk menyajikan yang terbaik, sehingga menjalankan aktivitasnya yang terbaik pula.

## 3. Membandingkan Kinerja Aktual dengan Standar yang Dibuat

Jika kinerja aktual berada diluar rentang toleransi, maka tindakan yang harus diambil untuk mengoreksi deviasi tersebut. Hal-hal berikut harus menjadi pegangan, yaitu ;

### a. Apakah deviasi yang terjadi hanya sekedar fluktuasi saja?

- b. Apakah proses yang sedang dijalankan memang tidak tepat?
- c. Apakah proses yang dilakukan sesuai dengan pencapaian dari standar yang telah ditetapkan?

Tindakan koreksi yang dibuat diharapkan tidak hanya sekedar memperbaiki atau mengoreksi penyimpangan, tapi yang paling penting lagi adalah agar kesalahan itu tidak pernah terulang kembali.

Mengevaluasi strategi pada dasarnya merupakan sebuah seni tersendiri. Oleh sebab itu pengendalian strategi perlu dibagi menjadi beberapa jenis agar dapat membedakan berdasarkan jenisnya. Menurut Pearce dan Robinson (2011:479) terdapat empat jenis dasar pengendalian strategi :

1. Pengendalian premis/asumsi

Setiap strategi didasarkan pada landasan-landasan pemikiran perencanaan tertentu. Pengendalian asumsi dirancang untuk memeriksa secara sistematis dan berkesinambungan apakah asumsi yang mendasari strategi itu masih berlaku. Jika asumsi yang vital tidak lagi berlaku maka strategi mungkin harus diubah. Makin cepat asumsi yang tidak berlaku lagi dapat diketahui dan ditolak, makin besar kesempatan menyiapkan perubahan strategi.

2. Pengendalian atas implementasi

Implementasi strategi berlangsung dalam bentuk serangkaian langkah, program, investasi, dan tindakan-tindakan yang terjadi sepanjang waktu tertentu. Program-program khusus dilaksanakan. Bidang-bidang fungsional memulai kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan strategi pejabat-pejabat kunci ditambahkan atau

dimutasi. Sumber daya dimobilisasi. Dengan kata lain, para manajer mengimplementasikan strategi dengan dengan mengubah rencana-rencana umum menjadi tindakan-tindakan dan hasil yang konkrit dan bertahap dari setiap unit dan perseorangan. Pengendalian implementasi adalah bentuk pengendalian strategi yang harus dilakukan ketika suatu peristiwa berlangsung. Pengendalian implementasi dirancang untuk menilai apakah strategi keseluruhan perlu diubah dengan melihat hasil-hasil dan berbagai tindakan yang mengimplementasikan strategi total.

### 3. Pengamatan strategi

Berdasarkan sifatnya, pengendalian asumsi dan pengendalian implementasi adalah pengendalian yang terfokus, sedangkan pengawasan strategi ini bersifat tidak terfokus. Pengawasan strategi dirancang untuk memantau beragam peristiwa di dalam dan di luar perusahaan/organisasi yang mungkin sekali mempengaruhi jalannya strategi.

### 4. Pengendalian peringatan khusus

Pengendalian peringatan khusus adalah pemikiran kembali terhadap strategi perusahaan secara mendalam dan seringkali cepat akibat adanya kejadian tak terduga yang mendadak.

Berdasarkan beberapa penjelasan tentang evaluasi strategi diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa evaluasi strategi merupakan suatu pengendalian strategi pada tahapan implementasinya strateginya dengan melihat masalah atau perubahan

yang terjadi pada landasan pemikirannya kemudian melakukan tindakan atau keputusan yang tepat.

## **B. Tinjauan Tentang Lembaga Negara**

### **1. Konsep Lembaga Negara**

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologi memiliki istilah tunggal dan seragam. Kata lembaga negara berasal dari serapan kata *staatsorgan* dalam bahasa Belanda atau *political institutions* dalam bahasa Inggris. Dalam bahasa Indonesia, hal ini identik dengan kata lembaga negara, badan negara, atau bisa juga disebut dengan organ negara (Prihantoro, 2010:13). Menurut UUD 1945 (dalam Fauzan, 2010:299) terdapat delapan buah organ negara yang mempunyai kedudukan yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional dari UUD, yaitu (1) Dewan Perwakilan Rakyat; (2) Dewan Perwakilan Daerah; (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat; (4) Badan Pemeriksa Keuangan; (5) Presiden dan Wakil Presiden; (6) Mahkamah Agung; (7) Mahkamah Konstitusi; (8) Komisi Yudisial. Dalam perkembangannya di Indonesia dikenal tidak hanya lembaga negara yang sudah disebutkan tadi, tetapi dikenal juga adanya lembaga- lembaga negara mandiri.

Penyebutan atau istilah untuk lembaga negara mandiri ini bermacam macam, ada yang disebut dengan komisi atau komite, dewan atau badan. Istilah yang masih bermacam-macam ini menjadi membingungkan bagi masyarakat awam terkait dengan kedudukan lembaga-lembaga negara mandiri dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Penyebutan istilah lembaga negara mandiri ini masih berbeda-beda. Cornelis Lay menyebut dengan *State Auxiliary Agencies* atau lembaga sampiran (Lay dalam Fauzan, 2010:299). Misalnya Komisi Yudisial

(KY), Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Kejaksaan, Komisi Kepolisian dan sebagainya. Lembaga negara mandiri tentunya berbeda kedudukannya dengan lembaga negara yang dasar kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Menjadi persoalan ketika ada lembaga negara yang dasar kewenangannya UUD 1945 tetapi penyebutannya berbeda dibandingkan dengan lembaga negara yang lain, yaitu Komisi Yudisial.

## **2. Pembedaan Lembaga Negara**

Ketentuan UUD 1945 menyebut secara langsung maupun tidak langsung terdapat tiga puluh empat lembaga negara. Menurut Asshidiqie (dalam Prihantoro, 2010:17), ketiga puluh empat lembaga negara tersebut dapat dibedakan dari dua segi, yaitu :

### **1) Pembedaan dari Segi Hierarkhi**

Hierarkhi antar lembaga negara itu penting untuk ditentukan, karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara tersebut. Untuk itu, ada dua kriteria yang dapat dipakai yaitu kriteria hierarkhi bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya dan kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.

Dari segi hierarkhi, ketiga puluh empat lembaga negara tersebut dapat dibedakan menjadi tiga lapis. Organ lapis pertama biasa disebut sebagai lembaga tinggi negara, organ lapis kedua disebut dengan lembaga negara,

dan organ lapis ketiga adalah lembaga daerah. Adapun organ konstitusi pada lapis pertama adalah :

- a) Presiden dan Wakil Presiden
- b) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
- c) Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
- d) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
- e) Mahkamah Konstitusi (MK)
- f) Mahkamah Agung (MA)
- g) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Organ lapis kedua disebut dengan lembaga negara, ada yang mendapatkan kewenangan dari UUD, dan adapula yang mendapatkan kewenangan dari undang-undang. Lembaga yang mendapatkan kewenangan dari UUD misalnya Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara, sedangkan lembaga yang sumber kewenangannya berasal dari undang-undang misalnya, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Penyiaran Indonesia, dan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kedudukan kedua jenis lembaga tersebut dibandingkan satu sama lain, hanya saja, lembaga negara yang kewenangannya berasal dari UUD lebih kuat dibandingkan lembaga negara yang kewenangannya bersumber dari undang-undang. Lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua itu adalah :

- a) Menteri Negara
- b) Tentara Nasional Indonesia
- c) Kepolisian Negara

- d) Komisis Yudisial
- e) Komisi Pemilihan Umum
- f) Bank Sentral

Kategori ketiga adalah organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang bersumber kewenangannya berasal dari peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, misalnya Komisi Hukum Nasional yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Artinya, keberadaannya secara hukum hanya berdasar atas kebijakan Presiden belaka (*Preidential Policy*). Selain itu, ada pula lembaga-lembaga daerah yang diatur dalam BAB IV UUD 1945 tentang pemerintah daerah, yaitu :

- a) Pemerintah Daerah Provinsi
- b) Gubernur
- c) DPRD Provinsi
- d) Pemerintah Daerah Kabupaten
- e) Bupati
- f) DPRD Kabupaten
- g) Pemerintah Daerah Kota
- h) Walikota
- i) DPRD Kota

## 2) Perbedaan dari Segi Fungsi

Diantara lembaga negara yang merupakan organ utama atau premier (*primary constitutional organs*), dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*). Untuk memahami perbedaan diantara

keduanya, lembaga-lembaga negara tersebut dapat dibedakan menjadi tiga ranah (*domain*), yaitu kekuasaan eksekutif atau pelaksana, kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan serta kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial.

Dalam cabang kekuasaan eksekutif atau pemerintah negara, ada presiden dan wakil presiden yang merupakan suatu kesatuan institusi kepresidenan. Dalam cabang kekuasaan kehakiman, meskipun lembaga pelaksana atau pelaku kekuasaan kehakiman itu ada dua, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, tetapi disamping keduanya ada pula Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas martabat, kehormatan dan perilaku hakim. Keberadaan fungsi Komisi Yudisial ini bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap cabang kekuasaan kehakiman. Komisi ini bukanlah lembaga penegak hukum, tetapi merupakan lembaga penegak etika kehakiman. Sedangkan dalam fungsi pengawasan dan kekuasaan legislatif, terdapat empat organ atau lembaga, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Badan Pemeriksa Keuangan. Sementara itu, di cabang kekuasaan yudisial, dikenal pula adanya tiga lembaga, yaitu Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.

### **C. Tinjauan tentang Lembaga Sampiran (*State Auxiliary Organs*)**

#### **1. Latar Belakang Munculnya Lembaga Sampiran (*State Auxiliary Organs*)**

Salah satu wajah ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan UUD 1945 adalah lahirnya Lembaga Sampiran (*State Auxiliary Organs*). Layaknya jamur di musim penghujan, Lembaga Sampiran ini tumbuh berkembang di berbagai bidang kenegaraan. Tidak sedikit pembuatan undang-undang untuk mewujudkan dan membentuk Lembaga Sampiran. Bentuk eksperimentasi lembaga adalah dewan

(*council*), komisi (*comission*), badan (*board*), atau otorita (*authority*). Ryaas

Rasyid (dalam Prihantoro,2010 : 22) mengatakan bahwa :

“Fenomena menjamurnya komisi negara memberi kesan bahwa Indonesia berada dalam keadaan darurat karena pelbagai institusi yang ada selama ini tidak berperan serta berjalan efektif sesuai ketatanegaraan dan konstitusi. DPR belum mampu menjalankan fungsi pengawasan terhadap kinerja lembaga negara yang berada dibawah lembaga eksekutif. Di sisi lain, lembaga kuasi negara adalah terobosan sekaligus perwujudan ketidakpercayaan rakyat dan pimpinan negara terhadap lembaga kenegaraan yang ada”.

Jawaban yang berbeda dikemukakan oleh Andi Mallarangeng, menurutnya keberadaan lembaga negara kuasi adalah jawaban alamiah proses ketatanegaraan modern terhadap struktur *trias politica*. Dalam perkembangan bernegara ternyata tidak cukup hanya lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Hal ini disebabkan karena minimnya mekanisme akuntabel horizontal antar lembaga tersebut (Andi Mallarangeng dalam Prihantoro, 2010 : 22). Sebagian kalangan masyarakat justru menilai lahirnya lembaga sampiran yang sebagian besar berfungsi sebagai pengawas kinerja lembaga negara merupakan bentuk ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga pengawas yang telah ada, khususnya terhadap institusi penegak hukum. Selain itu, pembentukan lembaga-lembaga independen ini didorong oleh kenyataan bahwa birokrasi pemerintah tidak lagi dapat memenuhi tuntutan kebutuhan publik akan pelayanan umum dengan standar mutu yang semakin meningkat, efektif dan efisien.

## **2. Pengertian Lembaga Sampiran (*State Auxiliary Organs*)**

Terdapat beberapa istilah yang berkenaan dengan lembaga sampiran (*State Auxiliary Organs*). Ada yang menyebutnya sebagai komisi negara, *state auxiliary agency*, *state auxiliary bodles*, dan ada juga yang menyebutnya

sebagai lembaga negara independen. Aismow (dalam Prihantoro, 2010: 23) mengemukakan bahwa lembaga negara independen adalah *units of government created by statute to carry out spesific tasks in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the excecutive branch, but some Important agencies are independent*. Pendapat lain juga dikemukakan oleh Asshidique (dalam Prihantoro 2010: 24) yang mengatakan bahwa *state auxiliary agency* sebagai *self regulatory agencies* atau *independent supervisory bodies*, yaitu lembaga-lembaga regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.

Di beberapa negara, *state auxiliary agency* ini juga menjadi organ konstitusi, misalnya di Afrika Selatan dan Thailand. Dalam Pasal 181 ayat (1) konstitusi Afrika Selatan, menyebutkan ada *Human Right Commisions, Commission for the Promotion and Protection of the Right of Cultural, Relegious and Linguistic Communities, Commision for Gender Equality*, dan *Electorial Commision*. Sedangkan di Thailand, pasal 75 konstitusinya Thailand mengatur bahwa negara wajib menyediakan anggaran bagi komisi negara independen, seperti : *Election Comission, Ombudsmen, National Human Right Comission, National Counter Corruption Comission*, dan *State Audit Commison* (Prihantoro, 2010: 24).

## **D. Tinjauan Tentang Pengawasan**

### **1. Pengertian Pengawasan**

Mc. Farland dalam Handayani (1982:143), memberikan definisi pengawasan sebagai berikut : *Control is the process by which an executive gets the*

*performance of hissubordinates to correspond as closely as possible to choses plants, orders, objectives, or policies*, yang artinya 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. Jelasnya, pengawasan harus berpedoman terhadap :

1. Rencana (*planning*) yang telah diputuskan, maksudnya fungsi pengawasan harus terbit dahulu direncanakan dan diputuskan, sehingga fungsi pengawasan dapat berjalan.
2. Perintah (*order*) terhadap pelaksanaan pekerjaan.
3. Tujuan. Pengawasan dilakukan agar rencana-rencana yang telah dibuat untuk mencapai tujuan organisasi dapat terselenggara.
4. Kebijaksanaan yang telah ditentukan sebelumnya.

Menurut Reksomadiprodjo (2000:63) pengawasan adalah usaha memberikan petunjuk pada para pelaksana agar mereka selalu bertindak sesuai dengan rencana. Pengawasan menjadikan siklus fungsi manajemen lengkap dan membawa organisasi ke perencanaan. Sedangkan menurut Terry dalam Hasibuan (1986:223):

*“controlling can be defined as the process of determining what is to be accomplished, that is the standard, what is being accomplished, that is the performance, evaluating the performance, and if necessary applying corrective measure so that performance takes place according to plans, that is, in conformity with the standard.”*

Artinya adalah pengawasan dapat dirumuskan 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. Proses pelaksanaan dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan rencana dan melakukan tindakan perbaikan jika terjadi penyimpangan-penyimpangan supaya tujuan yang dihasilkan sesuai dengan rencana.

Sujamto (1983:19) mendefinisikan pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Jadi, pada intinya pengawasan tidak hanya berfungsi untuk menilai apakah sesuatu itu berjalan atukah tidak, akan tetapi termasuk tindakan koreksi yang mungkin diperlukan maupun penentuan sekaligus penyesuaian standar yang terkait dengan pencapaian tujuan dari waktu ke waktu. Berdasarkan pengertian-pengertian diatas, dapat dikatakan bahwa pengawasan merupakan suatu proses tindakan yang dilakukan untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya terjadi. Pengawasan dalam konteks organisasi yaitu proses yang dilakukan untuk menilai suatu pelaksanaan kerja guna mendukung pencapaian hasil yang diharapkan suatu organisasi.

## **2. Fungsi Pengawasan**

Fungsi pengawasan pada dasarnya merupakan proses yang dilakukan untuk memastikan agar apa yang telah direncanakan berjalan sebagaimana mestinya. Secara lebih lengkap, Mocker (dalam Su'ada, 2010: 12) mengemukakan fungsi pengawasan sebagai upaya sistematis dalam menetapkan standar kinerja dan berbagai tujuan yang direncanakan, mendesain sistem informasi umpan balik, membandingkan antara kinerja yang dicapai dengan standar yang telah ditetapkan

sebelumnya, menentukan apakah terdapat penyimpangan dan tingkat signifikansi dari setiap penyimpangan tersebut, dan mengambil tindakan yang diperlukan untuk memastikan bahwa seluruh sumber daya organisasi diperlukan untuk memastikan bahwa seluruh sumber daya organisasi dipergunakan secara efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan organisasi. Tisnawati dan Saefullah (Suada, 2010:17-20) menjelaskan mengenai fungsi pengawasan dalam praktik, antara lain:

1. Pengawasan berdasarkan proses kegiatan

Terdapat tiga jenis fungsi pengawasan yang pada umumnya dilakukan manajemen di organisasi, terutama yang terkait dengan faktor waktu dalam menjalankan fungsi pengawasan, yaitu pengawasan awal, pengawasan proses, dan pengawasan akhir. Pengawasan awal dilakukan biasanya untuk memastikan apakah seluruh faktor input produksi telah sesuai dengan standar atau tidak. Pengawasan proses merupakan pengawasan yang dilakukan pada saat sebuah proses tengah berlangsung. Ketika seluruh faktor input produksi telah sesuai dengan standar, maka pengawasan proses pada dasarnya dilakukan untuk memastikan bahwa seluruh pengerjaan organisasi dijalankan sesuai dengan rencana dan prosedur kerja yang telah ditetapkan, serta memastikan bahwa seluruh perangkat pendukung berjalan sebagaimana mestinya. Pengawasan akhir merupakan pengawasan yang dilakukan pada saat akhir proses pengerjaan sesuatu, yaitu untuk memastikan bahwa hasil yang diperoleh pada saat pengerjaan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan di awal dan proses yang telah dikerjakan.

2. Pengawasan internal dan eksternal

Penagwasan internal adalah pengawasan yang dilakukan secara mandiri oleh setiap pekerja terhadap tugas yang dibebankan kepadanya. Pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan terhadap seseorang atau bagian oleh orang lain atau oleh bagian diluar bagian yang diawasi (biasanya bagian yang lebih tinggi).

### 3. Pengawasan Berdasarkan fungsi operasional dalam manajemen

Berdasarkan fungsi operasional dari manajemen, penagwasan juga dibagi menjadi pengawasan di bagian sumber daya manusia, penagwasan di bagian informasi dan keuangan, pengawasan di bagian operasional atau produksi, dan pengawasan di bagian pemasaran.

#### a) Pengawasan di bagian Sumber Daya Manusia

Pengawasan di bidang SDM dilakukan untuk memastikan bahwa seluruh SDM yang dimiliki oleh perusahaan bekerja/organisasi sesuai dengan tugas yang telah diberikan kepada mereka (*job description*) memastikan bahwa kompensasi serta manfaat yang diberikan kepada SDM organisasi sesuai dengan aturan yang berlaku dan memenuhi harapan mereka, serta memastikan bahwa SDM organisasi memperoleh sesuatu untuk melakukan pengembangan diri mereka sehingga produktivitasnya dapat ditingkatkan. Untuk memastikan agar SDM bekerja sesuai dengan tugas yang telah diberikan kepada mereka, setiap kepala departemen atau kepala bagian mengawasi apakah setiap SDM melakukan pekerjaan sesuai dengan deskripsi jabatan yang diberikan kepada mereka atau tidak. Terdapat 3 kunci pokok

dalam memahami bagaimana SDM dapat diawasi dan dikendalikan. Kunci pokok tersebut adalah motivasi, kepuasan dan kepemimpinan.

b) Pengawasan dibagian informasi

Pengawasan di bidang informasi bertugas untuk memastikan apakah setiap informasi yang dibutuhkan oleh perusahaan/organisasi setiap saat dapat tersedia atautkah tidak.

c) Pengawasan di bagian keuangan

Bagian keuangan merupakan salah satu bagian yang memegang peranan penting dalam kegiatan perusahaan/organisasi. Secara sederhana kegiatan di bagian keuangan adalah kegiatan yang menyangkut penyediaan sumber-sumber dana tersebut. Fungsi pengawasan dalam kegiatan keuangan tentunya perlu senantiasa dilakukan. Selain untuk memastikan apakah berbagai kewajiban keuangan telah dipenuhi.

d) Pengawasan di bagian pemasaran

Kegiatan di bagian pemasaran pada dasarnya menyangkut bagaimana perusahaan mampu mengidentifikasi apa sebenarnya yang diinginkan dan dibutuhkan oleh pelanggan atau masyarakat atau konsumen dan bagaimana cara memuaskannya. Kegiatan identifikasi keinginan pelanggan dilakukan organisasi melalui kegiatan berupa penelitian pasar yang selain berfungsi untuk mengetahui informasi mengenai masyarakat/pelanggan, sehingga dapat memberikan informasi yang sangat berharga untuk dapat dihasilkan dalam

kegiatan perusahaan. Dalam hal ini, pengawasan dilakukan langsung kepada masyarakat.

e) Pengawasan di bagian operasi atau produksi

Secara garis besar, manajemen operasi atau produksi adalah kegiatan yang menyangkut dari mulai bagaimana rencana produksi dirumuskan hingga akhir yang dihasilkan sampai ke tangan konsumen/masyarakat.

### **3. Tujuan dari Fungsi Pengawasan**

Dalam suatu organisasi atau lembaga, diharuskan untuk memiliki tujuan atau visi yang jelas. Demi keberhasilan visi yang ingin dicapai, maka organisasi harus menciptakan misi yang tepat sebagai upaya dalam mencapai tujuan organisasi. Tidak terkecuali pada tujuan dari fungsi pengawasan. Griffin (Su'ada, 2010:20-21) menjelaskan bahwa terdapat empat tujuan dari fungsi pengawasan.

1. Adaptasi lingkungan

Tujuan pertama dari fungsi pengawasan adalah organisasi dapat terus beradaptasi dengan perubahan yang terjadi di lingkungan organisasi, baik lingkungan yang bersifat internal maupun yang bersifat eksternal. Pengawasan dan pengadilan perlu dilakukan agar organisasi tetap bisa beradaptasi terus dengan lingkungan. Dengan demikian, fungsi pengawasan tidak saja dilakukan untuk memastikan agar kegiatan organisasi berjalan sebagaimana rencana yang telah ditetapkan, akan tetapi juga agar kegiatan yang dijalankan sesuai dengan perubahan lingkungan, karena sangat memungkinkan organisasi juga mengubah rencana organisasi

disebabkan terjadinya berbagai perubahan di lingkungan yang dihadapi organisasi.

## 2. Meminimumkan kegagalan

Tujuan kedua dari fungsi pengawasan adalah untuk meminimumkan kegagalan. Ketika organisasi melakukan kegiatan, organisasi berharap agar kegagalan seminimal mungkin.

## 3. Meminimumkan biaya

Tujuan ketiga dari fungsi pengawasan adalah untuk meminimumkan biaya. Fungsi pengawasan melalui standar tertentu dapat meminimumkan kegagalan.

## 4. Antisipasi kompleksitas organisasi

Tujuan terakhir dari fungsi pengawasan adalah agar organisasi dapat mengantisipasi berbagai kegiatan organisasi yang kompleks. Fungsi pengawasan disini mempunyai peran penting untuk mejamin bahwa kompleksitas dalam organisasi dapat diantisipasi dengan baik.

## **4. Macam-macam Pengawasan**

Penting dilakukan suatu pengawasan dalam suatu instansi pemerintahan, satuan kerja/satuan organisasi Kementerian, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen untuk mencapai tujuan, maka dalam hal pengawasan diklasifikasikan macam-macam pengawasan (Handyaningrat, 1982:144) yaitu:

### a. Pengawasan dari dalam (*internal Control*)

Pengawasan dari dalam, berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan yang dibentuk didalam organisasi itu sendiri. Aparat petugas ini bertindak atas nama Pimpinan Organisasi. Aparat/unit pengawasan ini bertugas mengumpulkan segala data dan informasi yang diperlukan oleh Pimpinan Organisasi. Data-data dan informasi ini dipergunakan oleh pimpinan untuk menilai kemajuan dan kemunduran dalam pelaksanaan pekerjaan. Hasil pengawasan ini dapat pula digunakan dalam menilai kebijaksanaan pimpinan.

b. Pengawasan dari luar organisasi (*Exsternal Control*)

Pengawasan exsternal berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan dari luar organisasi itu. Aparat unit pengawasan dari luar organisasi itu adalah aparat pengawasan yang bertindak atas nama atasan dari pimpinan organisasi tersebut.

c. Pengawasan Preventif

Arti dari pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum rencana itu dilaksanakan. Maksud dari pengawasan ini adalah untuk mencegah terjadinya kekeliruan/kesalahan dalam pelaksanaan.

d. Pengawasan Repressif

Arti dari pengawasan repressif adalah pengawasan yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan. Maksud diadakannya pengawasan ini adalah untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasil sesuai untuk dengan rencana yang telah ditetapkan.

## 5. Metode Pengawasan

Metode dimaksudkan agar setiap pekerja dalam melaksanakan pekerjaannya mempunyai hasil yang sempurna dengan mencapai efisiensi, kualitas pekerjaannya dan keseragaman hasil yang diharapkan. Menurut Handayani (1982:147), metode pengawasan antara lain :

### a. Pengawasan langsung

Pengawasan langsung adalah apabila aparat pengawasan melakukan pemeriksaan langsung pada tempat pelaksanaan pekerjaan, baik dengan sistem inspektif, verifikatif maupun sistem investigatif. Metode ini dimaksudkan agar segera dapat dilakukan tindakan perbaikan dan penyempurnaan dalam melaksanakan pekerjaan.

### b. Pengawasan tidak langsung

Pengawasan tidak langsung adalah apabila aparat pengawasan melakukan pemeriksaan pelaksanaan pekerjaan hanya melalui laporan-laporan yang masuk padanya. Laporan-laporan tersebut dapat berupa uraian kata-kata, deretan angka-angka atau statistik yang berisi gambaran atas hasil kemajuan yang telah tercapai sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

### c. Pengawasan formal

Pengawasan formal adalah pengawasan yang secara formal dilakukan oleh unit/aparat pengawasan yang bertindak atas nama organisasi. Dalam pengawasan ini biasanya telah ditentukan prosedur, hubungan dan tata kerjanya (periode pemeriksaan, pertanggungjawaban, pelaporan).

d. Pengawasan informal

Pengawasan informal adalah pengawasan yang tidak melalui saluran formal atau prosedur yang telah ditentukan. Pengawasan informal biasanya dilakukan dengan melalui kunjungan tidak resmi.

e. Pengawasan administratif

Dalam pengawasan ini meliputi bidang keuangan, kepegawaian dan material.

f. Pengawasan teknis

Pengawasan teknis adalah pengawasan terhadap hal-hal yang bersifat fisik. Pengawasan ini dilakukan untuk mengukur standar kualitas, standar kuantitas yang dilakukan secara langsung (on the spot) dengan seorang ahli langsung mengetahui apakah hasil pelaksanaannya sesuai dengan standar yang telah ditentukan.

## **6. Prosedur Pengawasan**

Prosedur adalah proses untuk mengetahui apa yang harus dikerjakan yaitu berupa langkah-langkah atau tahap-tahap pelaksanaan tugas. Prosedur pengawasan menurut Handyaningrat (1982:156) adalah sebagai berikut :

1. Observasi, pemeriksaan dan pemeriksaan kembali

Suatu hal yang perlu dipertimbangkan bahwa pimpinan/atasan secara periodik perlu mengadakan observasi terhadap bawahannya, yaitu tentang cara bekerja, sistem bekerjanya dan hasil-hasil pekerjaannya dan sebaliknya mengenai pengaruh dari observasi itu. Pekerja mengetahui bahwa observasi dimaksudkan

juga untuk mengadakan penilaian baik terhadap dirinya maupun terhadap bawahannya. Oleh karena itu, observasi sebaliknya direncanakan dan dilakukan secara sistematis. Dalam observasi itu akan menimbulkan adanya hubungan pribadi yang berulang-ulang. Akan tetapi, hubungan pribadi saja tidak cukup, karena dalam observasi tidak mungkin dapat menjangkau semua pekerjaan yang dilakukan. Inilah yang merupakan suatu kesukaran adanya pembatasan dalam prosedur pengawasan dengan observasi yang berulang-ulang. Maksud dan tujuan observasi yang terakhir adalah sistem dari pada pemeriksaan atau peninjauan kembali apa yang telah dilakukan. Peninjauan kembali adalah sama dengan pemeriksaan tetapi menitikberatkan kepada faktor-faktor yang bersifat kualitatif bukan yang bersifat kuantitatif.

## 2. Pemberian contoh

Pemberian contoh penting bagi pemimpin, karena pemimpin sering menjumpai suatu pemberian contoh yang akan dapat membantu hasil daripada pengawasan. Hal ini karena pemberian contoh daripada pemimpin biasanya akan menjadi norma dari suatu kelompok bawahan untuk diikuti. Jadi, kesimpulannya adalah apa yang dikerjakan oleh pemimpin seharusnya juga dikerjakan pula oleh bawahannya dan sebaliknya, pimpinan akan segera menindak terhadap bawahannya kalau ia sendiri tidak dapat mengerjakannya.

## 3. Pencatatan dan pelaporan

Pencatatan dan pelaporan mempunyai nilai pengawasan, sekalipun dalam penggunaannya diperlukan waktu dan tenaga yang banyak. Pencatatan dan pelaporan ini merupakan hal yang penting bagi organisasi sebagai suatu alat

pembuktian. Suatu organisasi yang baik dan telah menyadari pentingnya catatan dan laporan ini telah menyediakan anggaran tersendiri untuk mempelajari dan menerapkan sistem pencatatan dan prosedur daripada pelaporan dengan mengurangi biaya dari pos lain yang kurang penting.

#### 4. Pembatasan wewenang

Dalam hal bawahan mempunyai wewenang yang melebihi dari pada wewenang yang telah ditentukan, maka perlu adanya suatu pembatasan agar tidak terjadi penyimpangan.

#### 5. Menentukan peraturan, perintah dan prosedur

Dalam menentukan peraturan, perintah dan prosedur pengawasan, pimpinan mempunyai peranan yang penting dalam pengawasan tugas rutin dan dapat mengembangkan kebiasaan-kebiasaan yang baik daripada pelaksanaan yang dilakukan oleh orang-orang di dalam suatu organisasi.

#### 6. Anggaran

Anggaran adalah rencana yang merupakan alat daripada pimpinan untuk dilaksanakan. Anggaran ini merupakan suatu petunjuk untuk mengembangkan dan memajukan organisasi dan juga merupakan suatu alat penilaian suksesnya suatu rencana. Pengawasan melalui anggaran adalah suatu pembatasan daripada kegiatan yang menjadi ruang lingkupnya.

#### 7. Sensor

Sensor adalah tindakan preventif yaitu untuk mencegah hal-hal yang tidak diinginkan. Sensor adalah prosedur pengawasan yang bersifat negatif, sekalipun

hal yang demikian ini kurang disukai. Maksud daripada sensor adalah suatu tindakan pengamatan agar kesalahan-kesalahan yang akan diperbuat/timbul segera dapat dicegah atau diperbaiki dan tindakan-tindakan pembedulan sebelum kesalahan itu terlambat. Dengan demikian sensor ini diharapkan tidak akan terjadi lagi tindakan-tindakan yang dikehendakinya.

#### 8. Tindakan disiplin

Sensor merupakan suatu bentuk tindakan yang bersifat mendisiplinkan. Akan tetapi, masih terdapat bentuk lain yang mempunyai nilai sanksi yaitu suatu tindakan disiplin. Pengawasan melalui tindakan disiplin akan mempunyai pengaruh sampai diamankan tindakan yang bersifat korektif dan represif itu dijalankan. Sensor merupakan bentuk yang lunak daripada tindakan disiplin, mungkin dapat membantu perbaikan dalam beberapa hal. Akan tetapi, dalam hal yang lain mungkin perlu dilakukan tindakan disiplin yang lebih keras.

### **7. Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik**

Sebagai upaya untuk memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat, untuk itu masyarakat dituntut untuk bersama-sama melakukan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik. Adapun pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik) adalah :

- a. Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal
- b. Pengawas internal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui :

1. Pengawasan oleh atasan langsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan
  2. Pengawasan oleh pengawas fungsional sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- c. Pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui :
1. Pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik
  2. Pengawasan oleh Ombudsman sesuai dengan peraturan perundang-undangan
  3. Pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.