

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Kebijakan**

##### **Pengertian Kebijakan.**

Kamus besar Bahasa Indonesia (1988) mengartikan “Kebijakan” sebagai kepandaian, kemahiran, kebijaksanaan, dan rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam melaksanakan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak ( tentang pemerintahan dan organisasi ), pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran dan garis haluan. Atas dasar pengertian tersebut “Kebijakan” adalah rangkaian yang ditetapkan oleh manajemen sebagai garis besar atau pedoman dalam pelaksanaan suatu pekerjaan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Terry, “Kebijakan” adalah langkah yang bersifat luas, menyeluruh, lentur dan dinamik yang ditetapkan oleh para menejer sebagai prioritas utama dalam upaya pencapaian tujuan. Dari pengertian ini dapat diketahui bahwa kebijakan merupakan langkah yang telah dipilih oleh manajemen, namun wilayahnya masih cukup luas sehingga harus diterjenahkan lebih lanjut ke dalam

bentuk yang lebih tegas, yakni berbentuk keputusan-keputusan. Kebijakan merupakan petunjuk umum yang wajib dipedomani oleh para pelaksana. Mengingat wilayahnya yang masih luas, maka kebijakan perlu dinyatakan secara verbal tertulis dan lebih definitive sehingga bernilai sebagai petunjuk atau acuan dalam setiap kegiatan para pelaksana.

Sedangkan menurut Kootz, O'Donnell dan Weihrich, "Kebijakan" adalah pedoman, pola pikir, dan tindakan yang wajib dijalankan sehingga memahami bahwa para bawahan telah memahami, mengikuti, dan melaksanakan. Atas dasar pengertian tersebut dapat dikatakan bahwa, kebijakan sebagai pedoman harus dipahami secara jelas oleh para bawahan atau manajemen yang lebih rendah. Kebijakan yang dapat dipahami akan membawa para pelaksana untuk mengikuti dan melaksanakannya secara konsisten, sehingga tujuan yang ditetapkan dapat dicapai. Risiko kebijakanyang tidak dipahami para pelaksana adalah para pelaksanan akan menafsirkannya sendiri-sendiri sehingga dapat menyimpang dari tujuan yang telah ditetapkan.

Dari tiga pengertian tentang "Kebijakan" tersebut di atas dapat diambil suatu sintesis bahwa "Kebijakan" adalah keputusan yang telah diambil oleh manajemen dan dijadikan sebagai pedoman bagi seluruh anggota organisasi dalam melaksanakan tugas-tugasnya, agar tercapai tujuan yang telah ditetapkan.

## **B. Pengawasan**

### **1. Pengertian Pengawasan.**

Pengawasan didefinisikan sebagai suatu usaha sistematis oleh manajemen bisnis untuk membandingkan kinerja standar, rencana, atau tujuan yang telah ditentukan terlebih dahulu untuk menentukan apakah kinerja sejalan dengan standar tersebut dan untuk mengambil tindakan penyembuhan yang diperlukan untuk melihat bahwa sumber daya manusia digunakan dengan seefektif dan seefisien mungkin didalam mencapai tujuan.

George R. Terry (2006:395) mengartikan pengawasan sebagai mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu, menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Selanjutnya dikemukakan oleh Terry (Sujanto, 1986 : 17) bahwa Pengawasan adalah untuk menentukan apa yang telah dicapai, evaluasi atasannya, dan mengambil tindakan-tindakan korektif bila diperlukan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana.

Salamoen Soeharjo (2009:114) menyatakan bahwa pengawasan adalah salah satu fungsi manajemen yang merupakan proses kegiatan organisasi pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan sasaran serta tugas-tugas organisasi akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, kebijakan, instruksi dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan. Pengawasan sebagai fungsi manajemen sepenuhnya adalah tanggung jawab setiap pimpinan pada tingkat manapun. Hakekat pengawasan adalah untuk mencegah sedini mungkin terjadinya

penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran serta pelaksanaan tugas-tugas organisasi.

Siagian (1990:107) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Menurut Kertonegoro (1998 : 163) menyatakan pengawasan itu adalah proses melalui manajer berusaha memperoleh keyakinan bahwa kegiatan yang dilakukan sesuai dengan perencanaannya. Admosudirdjo (Febriani, 2005:11) mengatakan bahwa pada pokoknya 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.

Dari uraian diatas, dapat di rumuskan bahwa pengawasan merupakan suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar pelaksanaan tujuan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang system informasi umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan. Berkaitan dengan penelitian ini, maka pengawasan yang dimaksud yaitu pengawasan Inspektorat Kota Bandar Lampung sebagai unsur pemerintahan daerah yaitu dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewajibannya baik keluar terhadap seluruh satuan kerja pemerintah daerah kota Bandar Lampung dan

terlebih khusus lagi terhadap kinerja pegawai negeri sipil yang bekerja dalam lingkungan Inspektorat Kota Bandar Lampung.

## **2. Jenis - jenis Pengawasan**

Dari kepustakaan diperoleh adanya jenis-jenis pengawasan sebagai berikut :

### **a. Pengawasan Melekat ( Waskat )**

Menurut Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1989 Pengawasan Melekat adalah rangkaian kegiatan yang bersifat pengendalian yang terus menerus dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya secara preventif atau represif agar pelaksanaan tugas berjalan efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan per undang-undangan yang berlaku. Berhasil tidaknya pencapaian tujuan dan pelaksanaan tugas-tugas suatu organisasi, atau baik buruknya citra suatu organisasi dalam pandangan masyarakat adalah merupakan tanggung jawab atasan langsung / pimpinannya. Demikian pula masalah-masalah yang telah dan sedang akan di hadapi, termasuk bagaimana kualitas orang – orang yang ada di dalam organisasi semuanya menjadi tanggung jawab pimpinan untuk menyelesaikan dan membina sebaik mungkin.

Setiap pimpinan instansi pemerintah ataupun pimpinan satuan/unit kerja termasuk pimpinan proyek, pimpinan kelompok kerja yang ada dalam organisasi tersebut memiliki kewajiban dan tanggung jawab yang melekat pada dirinya mengawasi pelaksanaan kegiatan di organisasinya. Untuk itu pimpinan harus selalu berusaha sedini mungkin dapat memonitor dan mengetahui kemungkinan akan terjadi penyimpangan, hambatan, kesalahan dan atau kegagalan dari pelaksanaan tugas-

tugas satuan kerja yang dipimpinnya dalam rangka pencapaian tujuan organisasi secara keseluruhan.

Pimpinan berkewajiban pula untuk secepatnya mengadakan langkah-langkah tindak lanjut ( Follow up ) guna dapat memudahkan dan mencegah terjadinya secara berlanjut keadaan tersebut. Pimpinan harus berusaha mempertahankan hal-hal yang sudah baik dan bila masih mungkin bisa lebih meningkatkannya. Semua itu hanya dapat dikerjakan dengan baik jika pimpinan melakukan pengawasan sendiri dengan sebaik-baiknya atas kegiatan organisasi dan bawahan yang dipimpinnya.

Pengawasan melekat mempunyai sasaran sebagai berikut :

- 1) Meningkatkan disiplin, prestasi kerja, pencapaian sasaran pelaksanaan tugas.
- 2) Menekan hingga sekecil mungkin penyalahgunaan wewenang.
- 3) Menekan hingga sekecil mungkin kebocoran, pemborosan keuangan Negara dan segala bentuk pungutan liar.
- 4) Mempercepat penyelesaian perizinan dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat.
- 5) Mempercepat penyusunan kepegawaian sesuai ketentuan yang berlaku.

Sedangkan prinsip-prinsip pokok pengawasan melekat adalah terdiri dari :

- 1) Kesadaran dan Kewajiban.
- 2) Pencegahan.
- 3) Pembinaan.

- 4) Obyektif.
- 5) Terus menerus.
- 6) Sistematis Tertib, teratur, prosedural dan berdasarkan ketentuan yang berlaku.
- 7) Diterministik ( Pengawasan pokok dan menentukan ).

Disamping itu dalam pelaksanaan pengawasan melekat baik pimpinan maupun bawahan harus pula berpedoman pada sarana pengawasn melekat yang terdiri dari struktur organisasi, kebijakan pelaksanaan, rencana kerja, prosedur kerja dan pencatatan hasil kerja serta pengawasan.

b. Pengawasan Fungsional ( Wasnal )

Nasri Effendi (2009:119) menyatakan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh aparat/pegawai yang tugas pokoknya khusus membantu pimpinan untuk melaksanakan tugasnya masing-masing. Pengawasan fungsional pada dasarnya bersifat intern. Oleh karena itu aparat pengawasan fungsional dalam suatu instansi secara umum disebut satuan pengawasan Intern ( SPI ).

Berbeda dengan pengawasan melekat, aparat pengawasan fungsional tidak berwenang mengambil tindak lanjut sendiri. Untuk hal-hal yang bersifat teknis dan tidak prinsipil, aparat pengawasan fungsional dapat langsung memberi petunjuk-petunjuk perbaikan. Tetapi untuk hal-hal yang prinsipil, aparat pengawasan fungsional hanya berkewajiban melaporkan temuannya kepada pimpinan disertai saran-saran tindak lanjutnya. Tindak lanjut merupakan

wewenang pimpinan, oleh karena itu pengawasan fungsional bukan pengendalian, namun sangat diperlukan.

Aparat pengawasan fungsional di lingkungan instansi pemerintah dapat dibedakan sebagai berikut :

- 1). Aparat pengawasan fungsional intern instansi, meliputi :
  - a). Inspektorat Jendral di Kementerian.
  - b). Inspektorat di lembaga pemerintahan dan departemen (LPND).
  - c). Inspektorat Provinsi, Inspektorat Kabupaten/Kota.
  - d). Satuan pengawas di intern Badan Usaha Milik Negara (BUMN).
- 2). Aparat pengawasan fungsional Ekstern instansi/Intern pemerintah yaitu Badan pengawas keuangan dan pembangunan.

#### c. Pengawasan Teknis Fungsional

Setiap instansi berkewajiban melakukan pengawasan agar kebijakan-kebijakan Negara/pemerintah sesuai dengan bidang tugas pokoknya masing-masing, ditaati oleh masyarakat dan aparatur. Pengawasan ini merupakan konsekuensi dari pelaksanaan asas fungsional dan merupakan fungsi operasional dari instansi tersebut. Sesuai dengan pengawasan dalam rangka asas fungsionalisasi, instansi pemerintah dapat dibedakan menjadi :

- 1) Pengawasan yang ditujukan kepada aparatur saja, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh instansi-instansi pemerintah yang secara keseluruhan melaksanakan fungsi staf, misalnya Badan kepegawaian Negara ( BKN ) di bidang kepegawaian.



- 2) Pengawasan yang ditujukan kepada masyarakat dan aparatur, yaitu instansi-instansi pemerintah yang secara keseluruhan berkewajiban melaksanakan fungsi pengayoman, pelayanan dan pemberdayaan kepada masyarakat, yang pada dasarnya juga mencakup aparatur pemerintah sendiri, misalnya dilakukan oleh Dinas Tata kota mengenai bangunan.

**d. Pengawasan Legislatif.**

Berdasarkan pasal 20 A ayat (1) Undang-undang dasar 1945, DPR ( Dewan Perwakilan Rakyat ) memiliki fungsi pengawasan. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD masing-masing fungsi ini dijelaskan sebagai berikut :

- Fungsi Legislatif adalah fungsi membentuk undang-undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.
- Fungsi Anggaran adalah fungsi menyusun dan menetapkan Anggaran pendapatan dan belanja Negara (APBN) bersama presiden dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Pertimbangan Daerah (DPD).
- Fungsi Pengawasan adalah fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945, Undang-Undang dengan peraturan pelaksanaannya.

Dalam Pasal 20 A Ayat (2) UUD 1945, ditegaskan bahwa dalam melaksanakan fungsinya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mempunyai hak interplasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tersebut, Hak interplasi adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta

berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

**e. Pengawasan Masyarakat.**

Pengawasan masyarakat ( Wasmas ) atau kontrol sosial adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat sendiri atas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pengawasan Masyarakat perlu sekali ditumbuh kembangkan, sehingga merupakan pengawasan yang efisien dan efektif. Pengawasan masyarakat yang baik memiliki kriteria yang terdiri dari antara lain objektif, tidak bersifat fitnah, dimaksudkan untuk perbaikan, fakta dan bukti-bukti yang jelas, memberitahukan bentuk pelanggaran, penyimpangan, penyelewengan dan kesalahan atau kelemahan yang terjadi.

**f. Pengawasan Yudikatif.**

Salah satu fungsi Mahkamah Agung adalah mengawasi peraturan perundang-undangan yang antara lain dilaksanakan dengan :

- 1) Menguji secara material terhadap peraturan Perundang-undangan di bawah undang-undang.
- 2) Menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang apabila bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

## C. Kinerja.

### 1. Pengertian dan Manajemen Kinerja

#### a. Pengertian Kinerja

Kinerja berasal dari pengertian performance. Adapula yang memberi pengertian performance sebagai hasil kerja atau prestasi kerja. Namun sebenarnya kinerja mempunyai makna lebih luas, bukan lagi hasil kerja, tetapi termasuk bagaimana proses pekerjaan berlangsung. Menurut Wibowo (2010:4), Kinerja adalah merupakan implementasi dari rencana yang telah disusun tersebut. Implementasi kinerja dilakukan oleh sumber daya manusia yang memiliki kemampuan, kompetensi, motivasi dan kepentingan. Bagaimana organisasi mengkaji dan memperlakukan sumber daya manusia akan mempengaruhi sikap dan penilaiannya dalam menjalankan kinerja.

Kinerja organisasi juga di tunjukkan oleh bagaimana proses berlangsungnya kegiatan untuk mencapai tujuan tersebut. Di dalam proses pelaksanaan aktifitas karena selalu dilakukan monitoring, penilaian, review atau peninjauan ulang terhadap kinerja sumber daya manusia. Melalui monitoring dilakukan pengukuran dan penilaian kinerja secara periodik untuk mengetahui pencapaian kemajuan kinerja dan dilakukan prediksi apakah terjadi deviasi pelaksanaan terhadap rencana yang dapat mengganggu pencapaian tujuan. Atas dasar penilaian tersebut, dilakukan review bersama antara atasan dan bawahan untuk mengetahui apakah terdapat kesalahan dalam proses kinerja. Berdasarkan hasil review, diberikan umpan balik untuk melakukan koreksi

terhadap perencanaan maupun implementasi kinerja. Disisi lain untuk meningkatkan kinerja dilakukan pembinaan sumber daya manusia melalui pendidikan, pelatihan (coaching, monitoring, conseling). Kemampuan sumberdaya manusia selalu harus ditingkatkan melalui pelatihan dan pengembangan.

#### b. Manajemen Kinerja

Armstrong dan Boron ( 1998:15 ) menyatakan bahwa kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategis organisasi, kepuasan konsumen, dan memberikan kontribusi pada ekonomi. Dengan demikian, kinerja adalah tentang melakukan pekerjaan dan hasil yang dicapai dari pekerjaan tersebut. Kinerja adalah tentang apa yang di kerjakan dan bagaimana cara mengerjakannya.

Manajemen kinerja adalah manajemen tentang menciptakan hubungan dan memastikan komunikasi yang efektif. Manajemen kinerja memfokuskan apa yang diperlukan oleh organisasi, pimpinan, dan bawahan (pekerja) untuk berhasil. Manajemen kinerja adalah tentang organisasi kinerja yang dikelola untuk memperoleh sukses.

Terdapat beberapa pandangan para pakar tentang pengertian manajemen kinerja. Bacal (1999 : 4) memandang manajemen kinerja sebagai proses komunikasi yang dilakukan secara terus menerus dalam kemitraan antara karyawan dengan atasan langsungnya. Proses komunikasi ini meliputi kegiatan membangun harapan yang jelas serta pemahaman mengenai

pekerjaan yang dilakukan. Proses komunikasi merupakan suatu sistem, memiliki sejumlah bagian yang semuanya harus diikuti sertakan apabila manajemen kinerja ini hendak memberikan nilai tambah bagi organisasi, pimpinan dan pegawai (karyawan). Berbeda dengan yang dikemukakan oleh Armstrong (2004:29) bahwa manajemen kinerja adalah sebagai sarana untuk mendapatkan hasil yang lebih baik dari organisasi, tim, dan individu dengan cara memahami, dan mengelola kinerja dalam suatu kerangka tujuan, standar dan persyaratan-persyaratan atribut yang disepakati.

Schwartz (1999:vii) memandang manajemen kinerja sebagai gaya manajemen yang dasarnya adalah komunikasi terbuka antara manajemen (pimpinan) dan karyawan (bawahan) yang menyangkut penetapan tujuan, memberi umpan balik baik dari manajemen kepada karyawan atau sebaliknya, demikian pula penilaian kinerja. Disini tampak bahwa Schartz melihat manajemen kinerja hanya sebagai salah satu gaya manajemen, namun dari segi substansinya mirip dengan pandangan Bacal, sebagai suatu proses komunikasi.

Dengan memperhatikan pandangan para pakar tersebut di atas, maka dapat dirumuskan bahwa pada dasarnya manajemen kinerja merupakan gaya manajemen dalam mengelola sumber daya yang berorientasi pada kinerja dengan melakukan proses orientasi secara terbuka dan berkelanjutan dengan menciptakan visi bersama dan pendekatan strategis serta terpadu sebagai kekuatan pendorong untuk mencapai tujuan organisasi.

Manajemen kinerja diperlukan mengingat suatu organisasi dibentuk untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Tujuan organisasi dapat berupa perbaikan pelayanan, pemenuhan penyelesaian tugas, peningkatan kualitas kerja, meningkatkan daya saing, peningkatan kualitas produk, dan meningkatkan kinerja organisasi.

Pencapaian tujuan organisasi menunjukkan hasil kerja atau prestasi kerja organisasi dan menunjukkan sebagai kinerja atau performa organisasi. Hasil kerja organisasi diperoleh dari serangkaian aktivitas yang dijalankan organisasi. Aktifitas organisasi dapat berupa pengelolaan sumber daya organisasi maupun proses pelaksanaan kerja yang diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi. Untuk menjamin agar aktifitas tersebut dapat mencapai hasil yang diharapkan diperlukan upaya manajemen dalam pelaksanaan aktifitasnya. Dengan demikian, hakikatnya manajemen kinerja adalah bagaimana mengelola seluruh kegiatan organisasi untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan sebelumnya.

## 2. Pengukuran Kinerja.

Setiap organisasi berkeinginan mencapai tingkat kinerja yang tinggi. Untuk itu perlu mengetahui perkembangan pencapaian standar, target dan waktu yang tersedia. Pengukuran perlu dilakukan untuk mengetahui apakah terdapat kesenjangan kinerja dan apakah hasil akhir diperkirakan dapat tercapai. Apabila kita tidak dapat mengukur, maka tidak dapat mengelola pelaksanaan

kinerja yang dapat menjamin pencapaian tujuan dan sasaran yang telah direncanakan.

Pengukuran terhadap kinerja perlu dilakukan untuk mengetahui apakah selama pelaksanaan kinerja terdapat deviasi dari rencana yang telah dilakukan, atau apakah hasil kinerja telah tercapai sesuai dengan yang diharapkan. Untuk melakukan pengukuran tersebut diperlukan kemampuan untuk mengukur kinerja sehingga diperlukan adanya ukuran kinerja. Pengukuran kinerja hanya dapat dilakukan terhadap kinerja yang nyata dan terukur. Apabila kinerja tidak dapat diukur, maka tidak dapat dikelola. Untuk dapat memperbaiki kinerja, perlu diketahui seperti apa kinerja saat ini. Apabila ketidaksesuaian kinerja dapat diukur, maka akan dapat diperbaiki.

Pengukuran kinerja yang tepat dapat dilakukan dengan cara:

- a. Memastikan bahwa persyaratan yang diinginkan telah terpenuhi;
- b. Mengusahakan standar kinerja untuk memperoleh perbandingan;
- c. Mengusahakan jarak bagi orang untuk memonitor tingkat kinerja;
- d. Menetapkan arti penting masalah kualitas dan menentukan apa yang perlu menjadi prioritas perhatian;
- e. Menghindari konsekuensi dan rendahnya kualitas;
- f. Mempertimbangkan pengguna sumberdaya;
- g. Menggunakan umpan balik untuk mendorong usaha perbaikan.

Oleh karena itu orang yang melakukan pengukuran kinerja perlu memenuhi persyaratan yang menurut Kreitmer dan Kinicki (2001:302) terdiri dari:

- a. Dalam posisi mengamati perilaku dan kinerja yang menjadi kepentingan individu;
- b. Mampu memahami tentang dimensi atau gambaran kinerja;
- c. Mempunyai pemahaman tentang format tentang skala dan instrumennya;
- d. Harus termotivasi untuk melakukan pekerjaan rating secara sadar.

Dalam rangka pengukuran kinerja banyak faktor yang dapat dijadikan ukuran kinerja, namun kinerja harus relevan, signifikan, dan komprehensif. Terkadang ukuran kinerja dapat diklasifikasikan sebagai berikut :

- a. Produktivitas

Produktivitas biasanya dinyatakan sebagai hubungan antara input dan output fisik suatu proses. Oleh karena itu, produktivitas merupakan hubungan antara jumlah output dibandingkan dengan sumberdaya yang dikonsumsi dalam memproduksi output. Ukuran produktivitas misalnya output sebanyak 55 unit diproduksi oleh kelompok yang terdiri dari empat orang pekerja dalam waktu seminggu.

- b. Kualitas

Pada kualitas biasanya termasuk baik ukuran internal seperti susut, jumlah ditolak, cacat, maupun ukuran eksternal rating seperti kepuasan yang tidak memadai;



c. Ketepatan Waktu

Ketepatan waktu menyangkut presentase penyelesaian tugas sesuai dengan yang dijanjikan. Pada dasarnya ukuran ketepatan waktu mengukur apakah orang melakukan apa yang ditentukan akan dilakukan;

d. Cycle Time

Cycle time menunjukkan jumlah waktu yang diperlukan untuk maju dari satu titik ke titik lain. Dalam proses pengukuran cycle time mengukur berapa lama sesuatu dilakukan. Misalnya adalah berapa lama waktu rata-rata diperlukan dari pelanggan menyampaikan pesanan sampai pelanggan benar-benar menerima pesanan;

e. Pemanfaatan Sumber Daya.

Pemanfaatan sumber daya merupakan pengukuran sumber daya yang dipergunakan lawan sumber daya tersedia untuk dipergunakan. Pemanfaatan sumber daya dapat dipergunakan untuk peralatan dan manusia. Tingkat pemanfaatan sumber daya manusia mengindikasikan baru dipergunakan sebesar 40 % dari waktu mereka yang tersedia untuk bekerja. Dengan mengetahui tingkat pemanfaatan, maka organisasi dapat menghemat keperluan sumber daya;

f. Biaya.

Ukuran biaya dilakukan kalkulasi daya cermat, detail dan terukur. Namun banyak lembaga dan perusahaan yang hanya melakukan kalkulasi biaya secara global dan menyeluruh;

Sementara itu Amstrong (1994:86) mengklarifikasikan ukuran kinerja dalam empat tipe ukuran:

- a. Ukuran uang, dipergunakan mengukur memaksimalkan income, meminimalkan pengeluaran, dan meningkatkan pendapatan;
- b. Ukuran waktu, mengekspresikan kinerja dalam jadwal waktu kerja, jumlah jaminan simpanan dan kecepatan aktifitas;
- c. Ukuran pengaruh, termasuk pencapaian standar, perubahan dalam perilaku (kolega, staf, atau/pengguna jasa) pelengkap fisik kerja dan tingkat penerimaan pelayanan;
- d. Reaksi, menunjukkan bagaimana orang lain menilai pekerja. Oleh karena itu kurang obyektif. Reaksi dapat diukur dengan penilaian oleh ukuran kerja, pengguna jasa, atau analisis terhadap keluhan.

3. Sistem ukuran.

Ken Lawson (2005:78) menyatakan ada tiga sistem yang dapat dipergunakan untuk mengukur kinerja yaitu rating system, ranking system, dan narrative system.

#### a. Rating system

Metode ini menyangkut penggunaan rating scale untuk masing-masing bagian penting pekerjaan bawahan. Masing-masing bagian diberi skor, sering dalam skala (1 sampai 5) atau sesuai dengan kebutuhan masing-masing organisasi. Hal ini biasanya meliputi aspek penting, antara lain : kecepatan kerja, kualitas pekerjaan, keterampilan komunikasi, keterampilan berinisiatif, kerjasama kelompok dan sikap. Skor yang diberikan memerlukan definisi tertentu yang menunjukkan karakteristik kinerja, apakah kinerja buruk atau tidak memuaskan, menjual rata-rata atau cukup, baik, unggul.

#### b. Ranking System

Apabila rating menciptakan gambaran yang jelas kinerja pekerja individual, maka ranking menciptakan perbandingan langsung kinerja diantara lebih dari satu pekerja dalam posisi yang sama. Ranking menunjukkan pekerja yang mana yang paling berhasil secara keseluruhan dalam tugas-tugas penting.

#### c. Narrative system

Narrative umumnya menjadi bagian dari review kinerja. Ini merupakan gaya esai deskriptif, memperinci kinerja individual. System ini dipergunakan karena memberikan kesempatan untuk mengurangi sifat kaku dari formulir penilaian dan bekerja terbaik ketika dipertimbangkan sebagai pelengkap terhadap ranking atau rating. Sifat naratif sering diberi bobot kesempatan formulir penilaian karena memerlukan keterampilan menulis yang mungkin tidak dimiliki manajer atau pimpinan dan juga mengundang pendekatan subjektif pada penilaian karena tidak ada kriteria yang ditentukan sebelumnya.

## **D. Pegawai Negeri Sipil**

### 1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil.

Menurut undang-undang nomor 8 tahun 1974 Jo. Undang-undang nonor 43 Tahun 1999 Tentnag pokok-pokok kepegawaian dijelaskan bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah setiap Warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang telah ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri atau disertai tugas-tugas lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam rangka menjamin kelancaran penyelenggaraan kebijakan manajemen pegawai negeri sipil, maka dibentuklah Badan Kepegawaian Negara (BKN), yang mencakup kegiatan perencanaan, pengembangan kualitas sumber daya pegawai negeri sipil dan administrasi kepegawaian, pengawasan dan pengendalian, penyelenggaraan dan pemeliharaan informasi kepegawaian, perumusan kebijaksanaan kesejahteraan pegawai negeri sipil, serta member bimbingan teknis kepada unit organisasi yang melayani kepegawaian pada instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah (pasal 34 ayat 1 dan 2 Undang-undang nomor 43 Tahun 1999).

Selanjutnya untuk kelancaran pelaksanaan manajemen pegawai negeri sipil di daerah, maka dibentuk Badan Kepegawaian Daerah (BKD) yang merupakan perangkat daerah yang dibentuk oleh Kepala Daerah (pasal 34 a undang-undang nomor 43 Tahun 1999), yang kemudian diatur dalam peraturan pelaksanaan yaitu Keputusan Presiden Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan

Badan Kepegawaian Daerah (BKD). Keputusan presiden tersebut di amanatkan kepada seluruh daerah Provinsi/kabupaten/kota di seluruh Indonesia untuk membentuk Badan Kepegawaian Daerah.

## 2. Kedudukan, tugas dan fungsi Pegawai Negeri Sipil.

Pegawai negeri sipil berkedudukan sebagai unsur aparatur Negara yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil dan merata dalam menyelenggarakan tugas Negara, pemerintahan dan pembangunan. Dalam kedudukan dan tugas tersebut, pegawai negeri sipil harus netral terhadap pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk menjamin netralitas tersebut pegawai negeri sipil dilarang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik.

Pegawai negeri sipil terdiri dari:

### a. Pegawai negeri sipil pusat

1. Pegawai negeri sipil pusat adalah yang gajinya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanjaan Negara (APBN) bekerja pada kementerian (departemen), lembaga non departemen, kesekretariatan lembaga tertinggi/tinggi Negara, instansi pusat yang ada di daerah-daerah, dan kepaniteraan pengadilan.
2. Pegawai negeri sipil pusat yang bekerja pada perusahaan jawatan.
3. Pegawai negeri sipil yang diperbantukan atau dipekerjakan pada daerah otonomi.

4. Pegawai negeri sipil pusat yang berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan diperbantukan atau dipekerjakan pada badan lain, seperti perusahaan umum, yayasan dan lain-lain.
5. Pegawai negeri sipil pusat yang menyelenggarakan tugas Negara lainnya, seperti hakim pengadilan negeri dan pengadilan tinggi dan lain-lain.

b. Pegawai negeri sipil daerah

Pegawai negeri sipil daerah adalah pegawai negeri sipil yang bekerja di daerah otonom seperti provinsi, kabupaten, kota dan gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) atau dipekerjakan pada pemerintah Daerah atau dipekerjakan diluar instansi induknya.

Pegawai negeri sipil pusat dan pegawai negeri sipil daerah yang diperbantukan diluar instansi induknya, gajinya di bebaskan kepada instansi yang menerima perbantuan. Disamping pegawai negeri sipil di atas, pejabat yang berwenang juga berhak mengangkat pegawai tidak tetap yaitu pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis professional dan administrative sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi. Pegawai tidak tetap tersebut tidak berkedudukan sebagai pegawai negeri.

### 3. Hak, kewajiban, dan larangan pegawai negeri sipil

#### a. Hak Pegawai Negeri Sipil

- memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya (pasal 7 ayat 1 undang-undang nomor 43 tahun 1999).
- memperoleh cuti (pasal 8 undang-undang nomor 43 tahun 1999). Mengenai cuti ini, pegawai negeri sipil dapat memperoleh cuti tahunan, cuti kerja, cuti sakit, cuti bersalin, cuti karena alasan penting dan cuti diluar tanggungan negara. Cuti pegawai negeri sipil adalah keadaan tidak masuk kerja yang diizinkan dalam jangka waktu tertentu dan dikeluarkan atau diberikan kepada pejabat yang berwenang seperti pimpinan lembaga tinggi Negara, menteri, jaksa agung, kepala lembaga non departemen, pemimpin sekretariat lembaga tinggi Negara, gubernur, bupati/walikota dan pejabat lain yang ditentukan oleh presiden. Adapun mengenai cuti, pegawai negeri sipil ini lebih lanjut di atur dalam peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1976.

#### b. kewajiban pegawai negeri sipil.

Kewajiban pegawai negeri sipil secara rinci tertuang di dalam peraturan pemerintah nomor 30 tahun 1980 jo peraturan pemerintah nomor 53 tahun 2010 tentang peraturan disiplin pegawai negeri sipil. Kewajiban pegawai negeri sipil antara lain adalah :

- 1) Setia dan taat sepenuhnya kepada pemerintah, UUD 1945, Negara, dan pemerintah;
- 2) Mengutamakan kepentingan Negara di atas kepentingan golongan atau diri sendiri, serta menghindarkan segala sesuatu yang dapat mendesak kepentingan Negara oleh kepentingan golongan, diri sendiri atau pihak lain;

- 3) Menjunjung tinggi kehormatan dan martabat Negara, pemerintah dan pegawai negeri sipil;
- 4) Mengangkat dan mentaati sumber/janji pegawai negeri sipil dan sumpah/janji jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 5) Menyimpan rahasia Negara dan atau rahasia jabatan dengan sebaik-baiknya;
- 6) Memperhatikan dan melaksanakan segala ketentuan pemerintah baik yang langsung menyangkut tugas-tugas kedinasannya maupun yang berlangsung secara umum;
- 7) Melaksanakan tugas kedinasan dengan sebaik-baiknya dan dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab;
- 8) Bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan semangat untuk kepentingan Negara;
- 9) Memelihara dan meningkatkan keutuhan, kekompakan, persatuan dan kesatuan korps pegawai negeri sipil;
- 10) Segera melaporkan kepada atasannya, apabila mengetahui adanya hal yang dapat membahayakan atau merugikan Negara/pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan dan materiil;
- 11) Mentaati ketentuan jam kerja;
- 12) Menciptakan dan memelihara suasana kerja yang baik;
- 13) Menggunakan dan memelihara barang-barang milik Negara dengan sebaik-baiknya;
- 14) Memberikan pelayanan dengan sebaik-baiknya kepada masyarakat menurut bidang tugasnya masing-masing;
- 15) Bertindak dan bersifat tegas, tapi adil dan bijaksana terhadap bawahan;
- 16) Membimbing bawahannya dalam melaksanakan tugasnya;



- 17) Menjadi dan memberikan contoh serta teladan yang baik terhadap bawahannya;
- 18) Mendorong bawahannya untuk meningkatkan prestasi kerjanya;
- 19) Memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk mengembangkan kariernya;
- 20) Mentaati ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perpajakan;
- 21) Berpakaian rapi, sopan, serta bersikap dan bertingkah laku sopan santun terhadap masyarakat, sesama PNS, dan terhadap atasan;
- 22) Hormat menghormati terhadap sesama warga Negara yang memeluk agama/kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang berlainan;
- 23) Menjadi teladan sebagai warga Negara yang baik dalam masyarakat;
- 24) Mentaati segala peraturan perundang-undangan dan peraturan kedinasan yang berlaku;
- 25) Mentaati perintah kedinasan dari atasan yang berwenang;
- 26) Memperhatikan dan menyelesaikan dengan sebaik-baiknya setiap laporan yang diterima mengenai pelanggaran disiplin.

c. Larangan Pegawai Negeri Sipil

- 1) Melakukan hal-hal yang dapat menurunkan kehormatan atau martabat Negara, pemerintah, atau pegawai negeri sipil;
- 2) Menyalahgunakan wewenangnya;
- 3) Tanpa izin pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk Negara asing;
- 4) Menyalahgunakan barang-barang atau surat-surat berharga milik Negara;

- 5) Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjam barang-barang, dokumen, atau surat-surat milik Negara secara tidak sah;
- 6) Melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan orang lain;
- 7) Melakukan tindakan yang bersifat negatif dengan maksud membalas dendam terhadap bawahannya atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya;
- 8) Menerima hadiah atau sesuatu pemberian berupa apa saja dari siapapun juga yang di ketahui atau patut dapat diduga bahwa pemberian itu bersangkutan atau mungkin bersangkutan dengan jabatan atau pekerjaan PNS yang bersangkutan;
- 9) Memasuki tempat-tempat yang dapat mencemarkan kehormatan atau martabat PNS kecuali untuk kepentingan jabatan;
- 10) Bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya;
- 11) Melakukan sesuatu tindakan atau sengaja tidak melakukan sesuatu tindakan yang dapat berakibat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi pihak yang dilayani;
- 12) Menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
- 13) Membocorkan dan atau memanfaatkan rahasia Negara yang diketahui karena kedudukan jabatan untuk kepentingan pribadi, golongan, atau pihak lain;
- 14) Bertindak selaku perantara bagi sesuatu pengusaha atau golongan untuk mendapatkan pekerjaan atau pesanan dari kantor/instansi pemerintah;

- 15) Memiliki saham/modal dalam perusahaan yang kegiatan usahanya berada dalam ruang lingkup kekuasaannya;
- 16) Memiliki saham atau perusahaan yang kegiatan usahanya tidak berada dalam ruang lingkup kekuasaannya yang jumlah dan sifat pemilikan itu sedemikian rupa sehingga melalui pemilik saham tersebut dapat langsung atau tidak langsung menentukan penyelenggaraan atau jalannya perusahaan;
- 17) Melakukan kegiatan usaha dagang baik secara resmi, maupun sambilan, menjadi direksi, pimpinan atau komisaris perusahaan swasta bagi yang berpangkat Pembina golongan IV/a ke atas atau yang memangku jabatan eselon I;
- 18) Melakukan pungutan tidak sah dalam bentuk apapun juga dalam melaksanakan tugasnya untuk kepentingan pribadi, golongan atau pihak lain.

d. Hukuman disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Dimaksud dengan pelanggaran disiplin menurut Pasal 1 PP Nomor 30 Tahun 1980 dan PP Nomor 53 Tahun 2010 adalah setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan Pegawai Negeri Sipil yang melanggar ketentuan Peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja. Lebih jauh dalam Pasal 5 dinyatakan bahwa dengan tidak mengurangi ketentuan dalam peraturan perundang-undangan pidana, Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran disiplin dijatuhi hukuman disiplin oleh pejabat yang berwenang menghukum.

Tingkat dan jenis hukuman disiplin:

Berat ringannya hukuman dan jenis hukuman yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang melanggar peraturan disesuaikan dengan tingkat kesalahan atau jenis pelanggaran yang dilakukannya. Tingkat dan jenis hukuman disiplin adalah sebagai berikut :

1) Tingkat hukuman disiplin terdiri dari:

- a) Hukuman disiplin ringan;
- b) Hukuman disiplin sedang; dan
- c) Hukuman disiplin berat.

2) Jenis hukuman disiplin ringan terdiri dari:

- a) teguran lisan;
- b) teguran tertulis; dan
- c) pernyataan tidak puas secara tertulis.

3) Jenis hukuman disiplin sedang terdiri dari:

- a) Penundaan kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun;
- b) Penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun; dan
- c) Penundaan kenaikan pangkat untuk paling lama 1 (satu) tahun'

4) Jenis hukuman disiplin berat terdiri dari :

- a) Penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling 1 (satu) tahun;
- b) Pembebasan dari jabatan;

- c) Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil; dan
- d) Pemberitahuan tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

e. Keanggotaan Pegawai Negeri Sipil sebagai anggota Korpri

Pegawai republik Indonesia sudah ada sejak kemerdekaan Indonesia diproklamkan, secara resmi dinyatakan bahwa semua bekas pegawai pemerintah tentara pendudukan jepang dijadikan pegawai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk menghimpun dan membina seluruh pegawai Republik Indonesia tersebut khususnya di luar kedinasan, pemerintah membentuk satu-satunya wadah yaitu Korpri. Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI) dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 82 Tahun 1971, tanggal 29 Nopember 1971. Tujuannya adalah untuk lebih meningkatkan pengabdian Pegawai Negeri Sipil dalam mengisi kemerdekaan dan pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan.

Pembinaan pegawai negeri sipil bukan hanya dilihat dan diperlakukan sebagai aparatur Negara tetapi juga harus dilihat dan diperlakukan sebagai warga Negara. Hal ini mengandung pengertian bahwa dalam melaksanakan pembinaan, hendaknya sejauh mungkin diusahakan adanya keserasian antara kepentingan dinas dengan kepentingan pegawai negeri sipil sebagai perorangan, maka kepentingan dinaslah yang harus didahulukan. Dengan demikian maka kesetiaan dan ketaatan pegawai negeri sipil sepenuhnya berada di bawah pimpinan pemerintah, agar terjamin kesatuan pimpinan dan garis pimpinan yang tegas dan jelas. Oleh karena itu keanggotaan pegawai negeridalam partai politik tidak boleh

mengurangi kesetiaan dan ketaatan penuh pegawai negeri sipil yang bersangkutan kepada Pancasila, UUD 1945, Negara, dan pemerintahan, serta tidak boleh mengganggu kelancaran pelaksanaan tugasnya.

#### D. Kedudukan, tugas dan fungsi Inspektorat kota Bandar Lampung

Berdasarkan Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 20 Tahun 2008 tentang tugas, fungsi, dan tata kerja Inspektorat Kota Bandar Lampung, dijelaskan bahwa inspektorat adalah merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah dipimpin oleh seorang inspektur dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya bertanggung jawab kepada walikota dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari sekretaris daerah kota. Inspektorat mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan pelaksanaan urusan pemerintahan daerah.

Dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud pada pasal 3 peraturan ini, inspektorat mempunyai fungsi:

- a. Perencanaan program pengawasan;
- b. Perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan; dan
- c. Pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan;
- d. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Untuk mendukung pelaksanaan tugas tersebut, maka ditentukan susunan organisasi dan tata kerja serta tugas pada unsur inspektorat kota Bandar Lampung yang akan diuraikan pada bagian lain skripsi ini.