

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Manajemen

1. Pengertian Manajemen

Sebuah organisasi baik itu swasta maupun instansi pemerintah selalu dibutuhkan sistem untuk mengatur jalannya organisasi tersebut agar dapat berjalan dengan baik. Sistem tersebutlah yang dikenal dengan sebutan manajemen. Dalam penelitian ini peneliti membahas tentang pengawasan (*controlling*) dimana pengawasan tersebut merupakan salah satu fungsi dari manajemen. Oleh karena itu sebelum membahas tentang pengawasan peneliti terlebih dahulu akan menjelaskan sedikit tentang pengertian manajemen dan fungsi-fungsinya. Berikut dibawah ini dijelaskan beberapa pengertian dari manajemen menurut beberapa ahli.

Menurut Siagian (2008:5) mengungkapkam manajemen dapat didefinisikan dari dua sudut pandang yaitu sebagai proses penyelenggaraan berbagai kegiatan dalam rangka penerapan tujuan dan sebagai suatu kemampuan atau keterampilan untuk memperoleh suatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui orang lain. Sedangkan menurut Terry (1993:1) manajemen adalah suatu proses atau kerangka kerja, yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang-orang kearah tujuan-tujuan organisasi atau maksud-maksud yang nyata. Sedangkan

menurut Stonner (1995:3) manajemen adalah suatu proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber-sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang ditetapkan.

Berdasarkan penjelasan diatas peneliti menarik kesimpulan bahwa pengertian manajemen adalah suatu proses kegiatan melalui orang lain yang dilaksanakan secara berurutan untuk mencapai tujuan tertentu. Untuk mengelola manajemen secara baik juga diperlukan manajer dengan kemampuan memimpin, pengetahuan, dan keterampilan yang baik pula sehingga dapat mengelola manajemen organisasi tersebut dengan baik dan tujuan organisasi dapat tercapai.

2. Fungsi – Fungsi Manajemen

Seperti yang kita ketahui manajemen merupakan suatu bentuk kerja yang kegiatan – kegiatannya dilaksanakan oleh seorang manajer. Kegiatan – kegiatan tersebutlah yang dinamakan fungsi – fungsi manajemen. Sejak dilahirkannya Ilmu Administrasi dan manajemen para ilmuan tidak pernah berhenti melakukan penelitian dalam rangka untuk mengembangkan dan mengakumulasikan ilmu pengetahuan. Begitu juga tentang pengetahuan ilmu manajemen, dari berbagai pemikiran dan penelitian para ilmuan maka dihasilkanlah klasifikasi tentang fungsi–fungsi manajemen. Banyak sekali ragam tentang fungsi – fungsi manajemen ini namun itu hendaknya dipandang sebagai hal positif dalam arti memperkaya pengetahuan dan pemahaman yang lebih mendalam lagi tentang apa saja yang seharusnya dilakukan oleh para manajer tentang fungsi-fungsi manajemen agar kualitas dan kemampuan organisasi semakin meningkat.

Banyak para ahli yang menjelaskan tentang fungsi – fungsi manajemen seperti yang diungkapkan oleh beberapa ahli berikut ini. Menurut Terry (1993:9) terdapat 5 fungsi manajemen, yaitu :

- a. Perencanaan (*planning*) yaitu sebagai dasar pemikiran dari tujuan dan penyusunan langkah-langkah yang akan dipakai untuk mencapai tujuan selama suatu masa yang akan datang. Merencanakan berarti mempersiapkan segala kebutuhan, memperhitungkan matang-matang apa saja yang menjadi kendala, dan merumuskan bentuk pelaksanaan kegiatan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tersebut.
- b. Pengorganisasian (*organization*) yaitu sebagai cara untuk mengumpulkan orang-orang dan menempatkan mereka menurut kemampuan dan keahliannya dalam pekerjaan yang sudah direncanakan. Mengelompokkan dan menentukan berbagai kegiatan penting dan memberikan kekuasaan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan itu.
- c. *Staffing* yaitu menentukan keperluan-keperluan sumber daya manusia, pengarahan, penyaringan, latihan, dan pengembangan tenaga kerja.
- d. *Motivating* yaitu menggerakkan organisasi agar berjalan sesuai dengan pembagian kerja masing-masing serta mengarahkan dan menyalurkan perilaku seluruh sumber daya yang ada dalam organisasi agar pekerjaan atau kegiatan yang dilakukan bisa berjalan sesuai rencana dan bisa mencapai tujuan.

- e. Pengawasan (*controlling*) yaitu untuk mengukur apakah pelaksanaan gerakan dari organisasi sudah sesuai dengan rencana atau belum. Serta menentukan sebab - sebab penyimpangan dan mengambil tindakan korektif saat perlu juga mengawasi penggunaan sumber daya dalam organisasi agar bisa terpakai secara efektif dan efisien tanpa ada yang melenceng dari rencana.

Selanjutnya Fayol dalam Safroni (2012 : 47) juga mengungkapkan bahwa terdapat 5 fungsi manajemen, fungsi – fungsi tersebut yaitu :

- a) Perencanaan (*planning*)

Perencanaan adalah fungsi dasar manajemen sebelum selanjutnya dilanjutkan dalam tahap pengorganisasian, pengarahan, pengkoordinasian dan lain-lain. Perencanaan ini dinamis artinya dapat dirubah sewaktu-waktu sesuai dengan kondisi pada saat itu. sedangkan hasil dari perencanaan akan diketahui pada masa depan.

- b) Pengorganisasian (*organizing*)

Pengorganisasian berarti menciptakan struktur dengan bagian-bagian yang diintegrasikan sedemikian rupa, sehingga hubungannya satu sama lain terikat oleh hubungan terhadap keseluruhannya. Didalam Pengorganisasian ini terdapat proses penentuan, pengelompokan dan juga pembagian-pembagian tugas dan pekerjaan kepada karyawan.

- c) Pengarahan (*commanding*)

Fungsi pengarahan merupakan fungsi terpenting dan paling dominan dalam proses manajemen. Fungsi ini baru dapat diterapkan setelah rencana,

organisasi, dan karyawan ada. Jika fungsi ini diterapkan maka proses manajemen dalam merealisasi tujuan dimulai.

d) Pengoordinasian (*coordinating*)

Setiap bawahan mengerjakan hanya sebagian dari pekerjaan perusahaan, karena itu masing-masing pekerjaan bawahan harus disatukan, diintegrasikan, dan diarahkan untuk mencapai tujuan. Tanpa koordinasi tugas dan pekerjaan dari setiap individu karyawan tidak akan maksimal sehingga tujuan perusahaan tidak akan dapat tercapai.

e) Pengendalian (*controlling*)

Fungsi pengendalian adalah fungsi terakhir dari proses manajemen. Fungsi ini sangat penting dan sangat menentukan pelaksanaan proses manajemen, karena itu harus dilakukan dengan sebaik-baiknya.

Sedangkan menurut Danim dan Suparno (2009:7-12) menyebutkan terdapat enam fungsi manajemen yaitu:

1. Merencanakan yaitu merupakan pemilihan atau penetapan tujuan-tujuan organisasi dan penentuan strategi kebijaksanaan proyek program prosedur metode sistem anggaran dan standar yang dibutuhkan utk mencapai tujuan.
2. Mengorganisasikan yaitu mengatur tentang bahan materil dan sumber daya manusia guna melaksanakan rencana.
3. Mengendalikan yaitu pemimpin menjalankan organisasinya agar tetap berproses pada arah yang benar dan tidak membiarkan deviasi atau penyimpangan yang terlalu jauh dari arah yang telah ditetapkan.

Fungsi pengendalian dalam manajemen mencakup empat unsur utama, yaitu :

- a. Menetapkan standar kinerja
 - b. Mengukur kinerja yang sedang berjalan
 - c. Membandingkan kinerja ini dengan standar yang telah ditetapkan, dan Penugasan tanggung jawab tertentu.
 - d. Mengambil tindakan untuk memperbaiki kalau ada penyimpangan
4. Mengkomunikasikan yaitu proses penyampaian pesan. Kemampuan berkomunikasi ini merupakan kompetensi yang perlu dimiliki pimpinan atau manajer sehingga segala sesuatu baik rencana, pengorganisasian maupun yang lain dapat di komunikasikan bersama anggota.
 5. Mengawasi yaitu cara untuk menjamin agar rencana dapat dilaksanakan sesuai dengan yg telah ditetapkan.
 6. Melaporkan yaitu kegiatan suatu organisasi untuk mengetahui hasil-hasil yang dicapai, kendala apa yang muncul dan penyimpangan apa yang terjadi. Laporan juga nantinya dapat sebagai bahan acuan dasar dalam menyusun kerangka program selanjutnya.

Dari penjabaran tentang fungsi-fungsi manajemen menurut ahli di atas peneliti menyimpulkan bahwa hakikatnya yang dimaksud fungsi-fungsi manajemen adalah kegiatan yang didalamnya mengandung tiga unsur penting yaitu perencanaan, pengorganisasian dan juga pengawasan. Hakikatnya keberhasilan seorang manajer diukur berdasarkan kemampuannya menyelenggarakan fungsi-fungsi manajemen tersebut, sehingga seorang manajer atau pemimpin harusnya menguasai teknik penyelenggaraan fungsi-fungsi manajemen. Fokus utama

disini yang ingin diteliti oleh peneliti dalam penelitian ini adalah tentang fungsi manajemen yang terakhir yaitu pengawasan. Dimana peneliti ingin melihat bagaimana upaya pengawasan yang diterapkan di kantor Imigrasi Kelas I Bandar Lampung. Sehingga disini peneliti akan mengkaji masalah yang focus pada pengawasan atau *controlling* .

B. Tinjauan Tentang Konsep *New Public Management*

New Public Management merupakan konsep baru dari reformasi sektor publik. Tema pokok dalam *New Public Management* ini adalah bagaimana menggunakan mekanisme pasar dan terminology didalam sektor publik. Bagaimana sektor publik dalam melakukan hubungan dengan instansi-intansi pemerintah dapat seperti proses hubungan transaksi dalam dunia pasar (*market place*). Disini pimpinan didorong untuk menemukan cara-cara baru dan inovatif untuk memperoleh hasil yang maksimal atau melakukan privatisasi terhadap fungsi-fungsi pemerintahan sehingga tidak lagi hanya memimpin dengan cara-cara melakukan semuanya sampai jenis pekerjaan yang kecil. Instansi pemerintah dan unit-unit lintas batas sektor organisasi yang berorientasi profit maupun nonprofit dituntut berkompetisi. Pada intinya pokok daripada *New Public Management* ini adalah bagaimana sangat menitikberatkan mengarahkan program-program *public* menjadi seperti mekanisme pasar dimana konsep baru ini ingin menghilangkan monopoli pelayanan yang tidak efisien yang dilakukan oleh instansi dan pejabat-pejabat pemerintah.

Christopher Hood dari *London School of Economics* (1995) mengatakan bahwa *New Public Management* mengubah cara-cara dan model birokrasi publik yang tradisional ke arah cara-cara dan model bisnis privat dan perkembangan pasar. Untuk lebih mewujudkan konsep *New Public Management* dalam birokrasi pemerintah atau birokrasi publik maka pemimpin birokrasi harus meningkatkan produktivitas dan kreatif dalam menentukan alternatif cara-cara pelayan publik berdasarkan perspektif ekonomi. Seperti yang diungkapkan Thoha (2008:75) pemimpin didorong untuk memperbaiki dan mewujudkan akuntabilitas publik kepada pelanggan, meningkatkan kinerja, restrukturisasi lembaga birokrasi publik, merumuskan kembali misi organisasi, melakukan *stream lining* proses dan prosedur birokrasi, dan melakukan desentralisasi proses pengambilan kebijakan.

Menurut Christopher Hood ada tujuh komponen yang ditekankan dalam konsep *New public Management* ini yaitu :

1. Pemanfaatan manajemen yang profesional dalam sektor publik;
2. Penggunaan indikator kinerja;
3. Penekanan yang lebih besar pada kontrol output;
4. Pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil;
5. Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi;
6. Penekanan gaya sektor swasta pada praktek manajemen;
7. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumberdaya.

Selanjutnya Vigoda dan Keban dalam Pasolong (2007:34) mengungkapkan bahwa ada tujuh prinsip-prinsip dalam konsep *New Public Management* , yaitu :

- a. Pemanfaatan manajemen professional dalam sektor publik
- b. Penggunaan indikator kinerja
- c. Penekanan yang lebih besar pada kontrol output
- d. Pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil
- e. Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi
- f. Penekanan gaya sektor swasta pada penerapan manajemen
- g. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya

Kemudian Jonnatan Boston (1991) juga menyatakan bahwa pusat perhatian dan doktrin yang ditekankan *New Public Management* pada intinya sebagai berikut :

1. Lebih menekankan pada proses pengelolaan (*management*) ketimbang perumusan kebijakan;
2. Perubahan dan penggunaan kontrol masukan (*input control*) ke menggunakan ukuran-ukuran yang bisa dihitung terhadap output dan kinerja target;
3. Revolusi manajemen kontrol sejalan bersama dengan perkembangan mekanisme sistem pelopor;
4. Monitoring;
5. Akuntabilitas baru;
6. Disagresi struktur birokrasi yang besar menjadi struktu instansi yang kuasai otonom;
7. Secara khusus melakukan pemisahan antara fungsi-fungsi komersial dengan non komersial;
8. Menggunakan preferensi untuk kegiatan privat seperti privatisasi;

9. Sistem kontrak sampai dengan penggunaan sistem penggajian dan remunerasi yang efektif dan efisien.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa konsep *New public management* adalah konsep yang memakai pendekatan manajemen bisnis untuk diterapkan dalam administrasi publik. Dengan tujuan untuk memperbaiki kinerja, efisiensi, efektivitas dan lain-lain dalam administrasi publik.

C. Tinjauan Tentang Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Didalam suatu instansi baik pemerintah maupun swasta ataupun suatu organisasi seringkali dijumpai permasalahan-permasalahan yang akan menghambat pencapaian suatu tujuan. Permasalahan yang muncul antara lain seperti masalah keuangan, waktu dan lain-lain. Maka oleh karena itu untuk menjaga suatu pekerjaan agar tetap sesuai dengan rencana tanpa menyimpang dari tujuan awal dan agar dapat dengan cepat menanggapi apabila terjadi kendala dalam prosesnya maka dibutuhkan hal yang disebut dengan pengawasan.

Pengawasan dalam sebuah organisasi dilakukan untuk mengevaluasi pelaksanaan kerja sampai memperbaiki apa yang sedang dikerjakan untuk menjamin tercapainya hasil-hasil sesuai tujuan. Berikut peneliti menuliskan beberapa pengertian pengawasan menurut berbagai ahli. Menurut Terry (1993:232) pengawasan adalah bentuk pemeriksaan untuk memastikan apa yang sudah dikerjakan dan juga dimaksudkan untuk membuat sang manajer waspada terhadap suatu persoalan potensial sebelum persoalan tersebut menjadi serius. Sementara

Sarwoto (2010:94) mengatakan bahwa pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki. Selain itu menurut Iman dan Siswandi (2009:195) mengemukakan bahwa pengawasan adalah sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen tercapai. Ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang direncanakan. Pengertian ini menunjukkan adanya hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan. Julitriarsa dan Suprihantoro (1998:101) juga mengungkapkan tentang pengertian pengawasan yaitu suatu tindakan atau proses kegiatan untuk mengetahui hasil pelaksanaan, kesalahan, kegagalan untuk demikian dilakukan perbaikan dan mencegah terulangnya kembali kesalahankesalahan itu, begitu pula menjaga agar pelaksanaan tidak berbeda dengan rencana yang ditetapkan. Sedangkan menurut Mc. Farland dalam Simbolon (2004 : 61) mendefinisikan bahwa pengawasan adalah *“Control is the process by which an executive gets the performance of his subordinate to correspond as closely as possible to chosen plans, orders, objective, or policies”* yang berarti bahwa pengawasan adalah suatu proses di mana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan, kebijakan yang telah ditentukan.

Berdasarkan pengertian-pengertian diatas peneliti menyimpulkan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah proses mengawasi kerja agar sesuai dengan rencana dan tujuan juga sebagai evaluasi apakah pekerjaan yang ditetapkan didalam rencana sudah terlaksana sesuai standar rencana atau belum. Disini dapat dilihat bahwa pengawasan merupakan fungsi manajemen yang sangat penting

karena dengan pengawasan akan menentukan apakah dalam proses pencapaian tujuan telah sesuai dengan apa yang direncanakan dan juga diharapkan dengan pengawasan pekerjaan-pekerjaan yang dalam pelaksanaan akan terlaksana sesuai dengan rencana.

2. Tujuan Pengawasan

Pengawasan yang dilakukan dalam sebuah organisasi dilakukan dengan mempunyai banyak tujuan. Salah satunya secara umum pengawasan dimaksudkan sebagai proses pengamatan dari seluruh kegiatan organisasi. Berikut penjelasan tentang tujuan pengawasan menurut beberapa ahli.

Tujuan pengawasan menurut Sukarna (1993:112) antara lain :

- a. Untuk mengetahui jalannya pekerjaan lancar atau tidak
- b. Untuk memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengusahakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan yang serupa atau timbulnya kesalahan baru.
- c. Untuk mengetahui apakah penggunaan budget yang telah ditetapkan dalam *planning* terarah kepada sarannya dan sesuai dengan yang telah ditentukan.
- d. Untuk mengetahui apakah pelaksanaan biaya telah sesuai dengan program seperti yang telah ditetapkan dalam *planning* atau tidak.
- e. Untuk mengetahui hasil pekerjaan dengan membandingkan dengan apa yang telah ditetapkan dalam rencana (standar) dan sebagai tambahan.
- f. Untuk mengetahui apakah pelaksanaan kerja sesuai dengan prosedur atau kebijaksanaan yang telah ditentukan.

Sedangkan menurut Bohari (1995:4-5) menjelaskan bahwa tujuan utama pengawasan yaitu

- a. Untuk memahami apa yang salah demi perbaikan dimasa mendatang dan mengarahkan seluruh kegiatan-kegiatan dalam rangka pelaksanaan daripada suatu rencana sehingga dapat diharapkan suatu hasil yang maksimal.
- b. Mengamati apa yang seharusnya terjadi dan membandingkannya dengan apa yang seharusnya terjadi, dengan maksud untuk secepatnya melaporkan penyimpangan atau hambatan kepada pimpinan agar dapat diambil tindakan korektif.

Selanjutnya Maman Ukas (2004:337) juga menjabarkan ada tiga tujuan dari pengawasan yaitu :

1. Untuk mensuplai pegawai-pegawai manajemen dengan informasi-informasi yang tepat, teliti dan lengkap tentang apa yang akan dilaksanakan.
2. Memberi kesempatan pada pegawai dalam meramalkan rintangan-rintangan yang akan mengganggu produktivitas kerja secara teliti dan mengambil langkah-langkah yang tepat untuk menghapuskan atau mengurangi gangguan-gangguan yang terjadi.
3. Setelah kedua hal di atas telah dilaksanakan, kemudian para pegawai dapat membawa kepada langkah terakhir dalam mencapai produktivitas kerja yang maksimum dan pencapaian yang memuaskan dari pada hasil-hasil yang diharapkan.

Sedangkan Siswandi (2009 : 83-84) mengatakan bahwa tujuan pengawasan adalah :

- a. Pengukuran kepatuhan terhadap kebijakan, rencana, prosedur, peraturan dan hukum yang berlaku
- b. Menjaga sumber daya yang dimiliki organisasi
- c. Pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan oleh organisasi
- d. Dipercayainya informasi dan keterpaduan informasi yang ada di dalam organisasi
- e. Kinerja yang sedang berlangsung dan kemudian membandingkan kinerja aktual dengan standar serta menetapkan tingkat penyimpangan yang kemudian mencari solusi yang tepat.

Dari pendapat ahli diatas maka dapat disimpulkan bahwa pada intinya tujuan dari pengawasan adalah mencakup tiga pokok yaitu untuk mengevaluasi apakah pelaksanaan kerja sesuai dengan rencana, mengetahui kendala-kendala juga penyimpangan-penyimpangan yang terjadi selama pelaksanaan, dan sebagai alat penyesuaian dan alat perbaikan dengan cara pengambilan tindakan korektif.

3. Proses Pengawasan

Sebagai salah satu bagian dari proses manajemen, pengawasan juga memiliki proses-proses dalam pelaksanaannya. Menurut Handoko proses pengawasan yaitu beberapa tindakan yang bersifat fundamental bagi semua pengawasan . Adapun proses pengawasan menurut Handoko (2003:363) yaitu :

a. Penetapan standar pelaksanaan/perencanaan

Tahap pertama dalam pengawasan adalah menetapkan standar pelaksanaan, standar mengandung arti sebagai suatu satuan pengukuran yang dapat digunakan sebagai patokan untuk penilaian hasil-hasil. standar-standar umum yang diungkapkan oleh Handoko tersebut adalah:

1. Standar-standar fisik, meliputi kuantitas barang atau jasa, jumlah pekerjaan atau kualitas pekerjaan.
2. Standar-standar moneter, meliputi yang ditunjukkan dalam rupiah dan mencakup biaya baik biaya pekerjaan atau sejenisnya.
3. Standar-standar waktu, meliputi produksi atau batas waktu suatu pekerjaan harus diselesaikan.

b. Penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan

Penetapan standar akan sia-sia bila tidak disertai berbagai cara untuk mengukur pelaksanaan kegiatan nyata. Tahap kedua ini menentukan pengukuran pelaksanaan kegiatan secara tepat. Pengukuran juga sebaiknya mudah dilaksanakan, tidak mahal, serta dapat diterangkan kepada karyawan.

c. Pengukuran pelaksanaan kegiatan

Ada beberapa cara untuk melakukan pengukuran pelaksanaan yaitu:

1. Pengamatan.
2. Laporan-laporan baik lisan ataupun tertulis.
3. Metode-metode otomatis.
4. Pengujian atau dengan pengambilan sampel.

d. Perbandingan pelaksanaan dengan standar analisis penyimpangan

Tahap kritis dari proses pengawasan adalah membandingkan pelaksanaan nyata dengan pelaksanaan yang telah direncanakan atau standar yang telah ditetapkan. Kompleksitas sangat mungkin terjadi saat pengimpretasian penyimpangan. Penyimpangan-penyimpangan harus dianalisa agar dapat diketahui penyebab mengapa standar tidak dapat dicapai.

e. Pengambilan tindakan koreksi bila diperlukan

Bila hasil analisa menunjukkan adanya tindakan koreksi, tindakan ini harus diambil. Tindakan koreksi dapat diambil dalam berbagai bentuk. Standar mungkin diubah, pelaksanaan diperbaiki, atau keduanya dilakukan bersamaan.

Menurut G. R. Terry dalam Sukarna (1993 :116) proses pengawasan dibagi atas empat tahapan, yaitu:

1. Menentukan standar atau dasar bagi pengawasan.
2. Mengukur pelaksanaan
3. Membandingkan pelaksanaan dengan standar dan temukanlah perbedaan jika ada.
4. Memperbaiki penyimpangan dengan cara-cara tindakan yang tepat.

Terry juga mengungkapkan bahwa pengawasan itu terdiri daripada suatu proses yang dibentuk oleh tiga macam langkah-langkah yang bersifat universal. Terry dalam Winardi (1986:397) menyebutkan langkah-langkah tersebut adalah ;

- a. mengukur hasil pekerjaan.
- b. membandingkan hasil pekerjaan dengan standard dan memastikan perbedaan (apabila ada perbedaan).
- c. mengoreksi penyimpangan yang tidak dikehendaki melalui tindakan perbaikan.

Selanjutnya Maman Ukas (2004:338) juga menyebutkan tiga unsur pokok atau tahapan-tahapan yang selalu terdapat dalam proses pengawasan, yaitu:

1. Ukuran-ukuran yang menyajikan bentuk-bentuk yang diminta. Standar ukuran ini bisa nyata, mungkin juga tidak nyata, umum ataupun khusus, selama seorang masih menganggap bahwa hasilnya adalah seperti yang diharapkan.
2. Perbandingan antara hasil yang nyata dengan ukuran pada no 1. Evaluasi ini harus dilaporkan kepada khalayak ramai yang dapat berbuat sesuatu akan hal ini.
3. Kegiatan mengadakan koreksi. Pengukuran-pengukuran laporan dalam suatu pengawasan tidak akan berarti tanpa adanya koreksi, jikalau dalam hal ini diketahui bahwa aktivitas umum tidak mengarah ke hasil-hasil yang diinginkan.

Dengan demikian dapat disimpulkan pengertian dari proses pengawasan yaitu serangkaian tindakan yang dilakukan dalam upaya mengadakan pengawasan. Sedangkan tahap pertama dalam pengawasan adalah menetapkan standar pelaksanaan, karena standar pelaksanaan akan digunakan sebagai patokan untuk penilaian hasil-hasil dan juga untuk memudahkan pimpinan dalam menentukan

standar pengawasan. Proses selanjutnya yaitu membandingkan pelaksanaan kegiatan dengan standar sebelumnya dan menganalisa hambatan-hambatan yang terjadi sehingga dapat dilakukan tindakan korektif.

4. Teknik Pengawasan

Teknik-teknik pengawasan menurut Siagian (2008:139-140) pada dasarnya dilaksanakan oleh administrasi dan manajemen dengan mempergunakan dua teknik yaitu pengawasan langsung (*direct control*) dan pengawasan tidak langsung (*indirect control*).

a. Pengawasan Langsung (*Direct Control*)

Yang dimaksud dengan pengawasan langsung yaitu apabila pimpinan organisasi melakukan langsung sendiri pengawasan terhadap kegiatan yang sedang dijalankan oleh para bawahannya. Pengawasan langsung ini dapat berbentuk :

1. inspeksi langsung
2. *on-the-spot observation* (pengamatan langsung), dan
3. *on-the-spot report* (melaporkan langsung).

Namun karena banyak dan kompleksnya tugas-tugas seorang pimpinan terutama dalam sebuah organisasi besar maka seorang pemimpin tidak mungkin dapat selalu menjalankan pengawasan langsung. Karena itu sering pula pemimpin melakukan pengawasan tidak langsung.

b. Pengawasan Tidak Langsung (*Indirect Control*)

Yang dimaksud dengan pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang tidak langsung dilakukan oleh pimpinan tetapi melalui perantara seperti laporan. Laporan tersebut dapat berbentuk secara lisan maupun tertulis.

Hal serupa juga disampaikan oleh Soelistriyo (2003:86) yang juga membagi teknik pengawasan menjadi dua yaitu :

1. pengawasan langsung (*direct control*), dan
2. pengawasan tidak langsung (*indirect control*).

Sedangkan Bohari (1992:25) telah membagi macam teknik pengawasan menjadi dua macam. yaitu :

a. Pengawasan preventif.

Pengawasan preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan. Pengawasan preventif ini juga biasanya berbentuk prosedur-prosedur yang harus ditempuh dalam pelaksanaan kegiatan. Tujuan-tujuan pengawasan preventif secara lebih rinci yaitu :

1. Mencegah terjadinya tindakan-tindakan yang menyimpang dari dasar yang telah ditentukan.
2. Memberi pedoman bagi terselenggaranya pelaksanaan kegiatan secara efisien dan efektif.
3. Menentukan saran dan tujuan yang akan dicapai. .
4. Menentukan kewenangan dan tanggung jawab sebagai instansi sehubungan dengan tugas yang harus dilaksanak

b. Pengawasan represif.

Pengawasan represif ini dilakukan setelah suatu tindakan dilakukan dengan membandingkan apa yang telah terjadi dengan apa yang direncanakan. Pengawasan ini juga bertujuan untuk mengetahui apakah kegiatan dan pembiayaan yang telah dilakukan itu telah mengikuti kebijakan dan ketentuan yang telah ditetapkan. Pengawasan represif ini biasa dilakukan dalam bentuk :

1. Pengawasan dari jauh, adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara pengujian dan penelitian terhadap surat-surat pertanggung jawaban disertai bukti-buktinya mengenai kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan.
2. Pengawasan dari dekat, adalah pengawasan yang dilakukan di tempat kegiatan atau tempat penyelenggaraan administrasi.

Sedangkan teknik pengawasan oleh Julitriarsa (1998:108) adalah cara melaksanakan pengawasan dengan terlebih dahulu menentukan titik-titik pengawasan dan dari sinilah nantinya dapat ditarik suatu simpulan mengenai keadaan seluruh kegiatan organisasi atau perusahaan.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa hakikatnya dipilihnya salah satu teknik pengawasan adalah untuk mengatasi penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dan untuk melakukan perbaikan kedepannya. Pemilihan teknik pengawasan sendiripun tergantung pada kondisi dan situasi yang sedang terjadi ataupun berkembang di organisasi masing-masing. Secara umum pengertian dari teknik pengawasan sendiri yaitu cara yang dilakukan dalam melaksanakan suatu pengawasan terhadap kegiatan organisasi baik itu berupa pengawasan langsung maupun pengawasan tidak langsung.

5. Jenis Pengawasan

Didalam Handoko (2003:361) di sebutkan beberapa tipe pengawasan yaitu :

a. Pengawasan Pendahuluan (*Freedforward Control*)

Bentuk pengawasan pra kerja ini dirancang untuk mengantisipasi masalah-masalah atau penyimpangan dari standar atau tujuan dan memungkinkan korelasi dibuat sebelum tahap tertentu diselesaikan. Jadi pendekatan pengawasan ini lebih aktif dan agresif, dengan mendeteksi masalah-masalah dan mengambil tindakan yang diperlukan sebelum suatu masalah terjadi.

b. Pengawasan selama kegiatan berlangsung (*Concurrent Control*)

Pengawasan ini dilakukan selama suatu kegiatan berlangsung. Pengawasan ini merupakan proses dimana aspek tertentu dari dari suatu prosedur disetujui terlebih dahulu sebelum kegiatan-kegiatan dilanjutkan atau menjadi semacam peralatan “*Double Check*” yang lebih menjamin ketepatan pelaksanaan suatu kegiatan.

c. Pengawasan umpan balik (*Feedback Control*)

Mengukur hasil-hasil dari suatu kegiatan yang telah diselesaikan. Sebab-sebab penyimpangan dari rencana atau standar yang telah ditentukan, dan penemuan-penemuan diterapkan untuk kegiatan-kegiatan serupa dimasa yang akan datang. Pengawasan ini bersifat historis, pengukuran dilakukan setelah kegiatan terjadi.

Sedangkan menurut Simbolon (2004:62) ada empat jenis pengawasan yaitu :

1. Pengawasan dari dalam organisasi (*internal control*)

Pengawasan dari dalam berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan yang dibentuk dalam organisasi itu sendiri. Aparat/unit ini bertindak atas nama pimpinan organisasi.

2. Pengawasan dari luar organisasi (*external control*)

Pengawasan eksternal berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan dari luar organisasi. Aparat/unit pengawasan dari luar organisasi itu adalah pengawasan yang bertindak atas nama atasan pimpinan organisasi itu atau bertindak atas nama pimpinan organisasi itu karena permintaannya, misalnya pengawasan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara.

3. Pengawasan Preventif

Pengawasan ini adalah pengawasan yang dilakukan sebelum rencana dilaksanakan. Maksudnya adalah untuk mencegah terjadinya kekeliruan/kesalahan dalam pelaksanaan.

4. Pengawasan Represif

Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan. Maksudnya adalah untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Sedangkan menurut Julitiarsa (1998:106) jenis pengawasan dapat dibedakan menjadi beberapa macam, tergantung dari sudut pandang mana pengawasan itu ditinjau. Jenis pengawasan menurut Julitiarsa sendiri yaitu adalah :

- a. Dari sudut subyek yang mengawasi
- b. Dari sudut obyek yang diawasi
- c. Waktu pengawasan
- d. Sistem pengawasan

Dari beberapa uraian ahli diatas, maka jenis pengawasan dapat dibedakan tergantung dari sudut mana pengawasan itu ditinjau. Apakah dari sudut pengawasnya, apakah dari sudut cara pelaksanaannya atautkah berdasarkan waktunya.

6. Syarat-syarat pengawasan yang efektif

Pelaksanaan pengawasan yang efektif merupakan salah satu cerminan dari efektifitas manajerial seorang pemimpin. Sistem pengawasan haruslah efektif agar tujuan dari pengawasan dapat tercapai. Berikut syarat-syarat pengawasan yang efektif menurut menurut Handoko dalam Rahmawati (2007:45) yaitu :

- a. Akurat.
- b. Tepat waktu
- c. Obyektif
- d. Terpusat pada titik pengawasan strategis
- e. Realistik secara ekonomis
- f. Realistik secara organisasional
- g. Terkoordinasi dengan aliran kerja organisasi

- h. Fleksibel
- i. Bersifat sebagai petunjuk dan operasional
- j. Diterima para anggota organisasi

Berbeda dengan Simbolon (2004:70), beliau mengungkapkan bahwa syarat-syarat pengawasan yang efektif adalah pengawasan yang sebagai berikut :

- a. Pengawasan harus dihubungkan dengan rencana dan kedudukan seseorang.
Maksud dari pengawasan harus dihubungkan dengan rencana dan kedudukan seseorang ialah agar pengawasan yang dilakukan diyakini diselesaikan dengan sesuai dan sejalan dengan rencana. Selain itu pengawasan juga perlu dibedakan sesuai dengan kedudukan seseorang yang menjadi tanggung jawabnya.
- b. Pengawasan harus dihubungkan dengan individu pimpinan dan pribadinya.
Hal ini dimaksudkan untuk membantu individu manajer pengawasan sehingga harus dikaitkan dengan pribadi individu untuk memperoleh informasinya.
- c. Pengawasan harus menunjukkan penyimpangan-penyimpangan pada hal-hal yang penting. Pengawasan dapat menunjukkan penyimpangan dari pelaksanaan rencana yang berdasar prinsip pengawasan. Oleh karena itu penyimpangan harus diteliti dalam praktek, berdasarkan atas prinsip - prinsip pengawasan terhadap hal-hal yang penting/kritis.
- d. Pengawasan harus obyektif. Pengawasan dapat dikatakan obyektif apabila pengawasan tersebut berdasarkan ukuran-ukuran atau standar obyektif yang ditentukan sebelumnya.

- e. Pengawasan harus fleksibel.

Adanya pengawasan memungkinkan adanya perubahan rencana terhadap hal-hal yang tidak terduga-duga sebelumnya. Fleksibilitas dalam pengawasan dapat dilakukan dengan berbagai pelaksanaan rencana alternatif sesuai dengan berbagai kemungkinan situasi.

- f. Pengawasan harus hemat.

Biaya pengawasan hendaknya hemat atau setidaknya sesuai dengan pentingnya kegiatan.

- g. Pengawasan harus membawa tindakan perbaikan.

Tujuan dari diadakanya pengawasan adalah untuk membuat tindakan menjadi baik dan membawa tindakan perbaikan karena itulah guna diadakanya pengawasan dalam suatu organisasi atau perusahaan.

Sedangkan ada sepuluh unsur pengawasan yang efektif menurut Sarwoto (2010:28) yaitu :

1. Ada unsur keakuratan, dimana data harus dapat dijadikan pedoman dan valid.
2. Tepat-waktu, yaitu dikumpulkan, disampaikan dan dievaluasikan secara cepat dan tepat dimana kegiatan perbaikan perlu dilaksanakan.
3. Objektif dan menyeluruh, dalam arti mudah dipahami.
4. Terpusat, dengan memutuskan pada bidang-bidang penyimpangan yang paling sering terjadi.
5. Realistis secara ekonomis, dimana biaya sistem pengawasan harus lebih rendah atau sama dengan kegunaan yang didapat.
6. Realistis secara organisasional, yaitu cocok dengan kenyataan yang ada di organisasi.

7. Terkoordinasi dengan aliran kerja, karena dapat menimbulkan sukses atau gagal operasi serta harus sampai pada karyawan yang memerlukannya.
8. Fleksibel, harus dapat menyesuaikan dengan situasi yang dihadapi, sehingga tidak harus buat sistem baru bila terjadi perubahan kondisi.
9. Sebagai petunjuk dan operasional, dimana harus dapat menunjukkan deviasi standar sehingga dapat menentukan koreksi yang akan diambil.
10. Diteima para anggota organisasi, maupun mengarahkan pelaksanaan kerja anggota organisasi dengan mendorong peranaan otonomi, tanggung jawab dan prestasi.

Itulah syarat-syarat pengawasan yang baik menurut beberapa ahli. Karena pengawasan yang efektif merupakan refleksi dari efektivitas pemimpin atau manajer maka menjadi sangat pentinglah syarat-syarat pengawasan yang efektif ini dipahami oleh para pimpinan maupun manajer. Dengan memahami syarat pengawasan yang efektif diharapkan pengawasan yang dilakukan menjadi baik dan sesuai yang diharapkan.

7. Pentingnya Pengawasan

Pengawasan adalah salah satu tindakan yang sangat penting dalam sebuah kegiatan. sebaik apapun rencana yang telah ditetapkan tidak akan berarti apabila hal tersebut tidak diiringi dengan adanya pengawasan karena pengawasanlah yang mempunyai tugas tanggung jawab untuk mengetahui proses pelaksanaan, kesalahan maupun kegagalan apa yang terjadi sehingga dapat dilakukan perbaikan untuk menanggulangnya.

Menurut Handoko (2003:366), pengawasan menjadi penting karena ada beberapa faktor yang membuat pengawasan diperlukan dalam setiap organisasi yaitu :

a. Perubahan lingkungan organisasi

Berbagai perubahan lingkungan organisasi terjadi terus-menerus dan tidak dapat dihindari, seperti munculnya inovasi produk dan pesaing baru, ditemukannya bahan baku baru, adanya peraturan pemerintah baru dan lain-lain. Melalui fungsi pengawasan manajer mendeteksi perubahan-perubahan yang berpengaruh pada barang dan jasa organisasi, sehingga mampu menghadapi tantangan atau memanfaatkan kesempatan yang diciptakan perubahan-perubahan yang terjadi.

b. Peningkatan kompleksitas organisasi

Semakin besar organisasi semakin memerlukan pengawasan yang lebih formal dan hati-hati. Berbagai jenis produk harus diawasi untuk menjamin bahwa kualitas dan profitabilitas tetap terjaga, penjualan eceran pada penyalur perlu dianalisa dan dicatat secara tepat. Di samping itu organisasi sekarang lebih banyak bercorak desentralisasi, dengan banyak agen atau cabang penjualan dan pemasaran, pabrik yang terpisah secara geografis atau fasilitas penelitian yang terpisah. Semuanya memerlukan pelaksanaan fungsi pengawasan.

c. Kesalahan-kesalahan

Banyak anggota organisasi yang melakukan kesalahan, misalnya memesan barang atau komponen yang salah, masalah diagnosa yang tidak tepat dan lain-lain. Dengan pengawasan memungkinkan manajer mendeteksi kesalahan-kesalahan tersebut sebelum menjadi kritis.

- d. Kebutuhan manajer untuk mendelegasikan wewenang. Bila manajer mendelegasikan wewenang kepada bawahannya tanggung jawab dari atasan tersebut tidak berkurang. Satu-satunya cara manajer dapat menentukan apakah bawahan telah melakukan tugas-tugas yang telah dilimpahkan kepadanya adalah dengan mengimplementasikan sistem pengawasan.

Selanjutnya Julitriarsa dan Suprihanto (1998:101) juga menyampaikan pendapat mengapa pengawasan menjadi penting yaitu Apabila pengawasan tidak dilakukan, kemungkinan kesalahan-kesalahan akan terus berlangsung dan semakin membengkak. Sehingga tiba-tiba kesalahan tersebut sudah sangat berat dan sulit diatasi. Dengan demikian bukan hanya tujuan yang tidak tercapai, namun kemungkinan dapat menimbulkan kerugian yang cukup besar.

Selanjutnya menurut Siswanto dalam Fabanyo (2011:38) Ada berbagai faktor yang membuat pengawasan diperlukan oleh setiap organisasi, yaitu :

- 1) Perubahan lingkungan organisasi.

Berbagai perubahan lingkungan organisasi terjadi terus menerus dan tidak dapat dihindari, seperti munculnya inovasi produk dan persaingan baru sampai adanya peraturan pemerintah baru dan lain-lain. Melalui fungsi pengawasan maka pemimpin dapat mendeteksi perubahan-perubahan yang akan berpengaruh pada barang dan jasa organisasi, sehingga mampu menghadapi tantangan atau justru memanfaatkan kesempatan yang diciptakan perubahan-perubahan yang terjadi.

2) Peningkatan kompleksitas organisasi.

Semakin besar organisasi semakin tentunya semakin memerlukan pengawasan yang lebih formal dan hati-hati sehingga kegiatan didalam organisasi terus dapat berjalan lancar.

3) Kesalahan-kesalahan.

Kebanyakan anggota organisasi sering membuat kesalahan melalui sistem pengawasan memungkinkan manajer mendeteksi kesalahan-kesalahan tersebut sebelum menjadi kritis.

4) Kebutuhan manajer untuk mendelegasikan wewenang.

Satu-satunya cara manajer dapat menentukan apakah bawahan telah melakukan tugas-tugas yang telah dilimpahkan kepadanya adalah dengan mengimplementasikan sistem pengawasan. Karena bila manajer mendelegasikan wewenang kepada bawahannya tanggungjawab atasan itu sendiri tidak berkurang. Dengan sistem pengawasan tersebut pimpinan dapat memeriksa pelaksanaan tugas bawahan tersebut.

Itulah beberapa pendapat ahli mengenai pentingnya pengawasan. Dapat disimpulkan bahwa pengawasan sangat mempengaruhi suatu pencapaian tujuan dalam sebuah organisasi. Rencana yang baik akan semakin sempurna bila pengawasan yang dilakukan dalam prosesnya juga baik. Seperti yang diungkapkan oleh Koontz dan C.O (1985) bahwa perencanaan dan pengawasan mempunyai hubungan yang sangat erat. Koontz dan C.O mengungkapkan bahwa antara perencanaan dan pengawasan ibarat seperti kedua sisi mata uang yang sama. Begitulah perumpamaan mereka dalam menilai hubungan antara perencanaan dan pengawasan.

Pengawasan sendiri haruslah tepat, tidak boleh berlebihan juga tidak boleh kekurangan. Tidak sedikit orang-orang yang menilai bahwa pengawasan adalah sesuatu yang mengancam kebebasan sehingga membuat tidak nyaman sampai bahkan mematikan kreatifitas anggota. Hal tersebut tentu akan membawa dampak yang buruk bagi organisasi jika pemimpinnya tidak pintar-pintar mengatasinya. Disini pimpinan atau manajer dituntut agar cerdas menemukan dan mensosialisasikan sistem pengawasan yang tepat yang menjaga keseimbangan antara pengawasan organisasi dan kebebasan pribadi. Ini merupakan tugas yang cukup penting karena pengawasan dalam suatu organisasi memang harus tepat dan pas, tidak boleh berlebihan namun juga tidak boleh kekurangan karena jika suatu organisasi kekurangan pengawasan akan menyebabkan banyak hal yang terjadi seperti potensi-potensi kesalahan yang lebih mungkin banyak terjadi, pemborosan sumber daya yang akhirnya akan menghambat pencapaian tujuan.

D. Tinjauan Tentang Kinerja

1. Pengertian Kinerja

Kinerja merupakan hal yang penting dalam sebuah organisasi. Didalam sebuah organisasi, organisasi akan melihat bagaimana kinerja pegawai yang ada didalam organisasinya, apakah kinerja tersebut telah memenuhi keinginan yang diharapkan organisasi atau belum. Menurut Hasibuan (2002:105) menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan kinerja adalah suatu hasil yang didapat dari seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman, kesungguhan, serta waktu.

Selanjutnya Dessler dalam Perwitasari (1993:152) menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan kinerja adalah perbandingan antara hasil yang secara nyata dengan standar kerja yang ditetapkan. Sedangkan menurut Gibson (1996) Kinerja adalah suatu ukuran yang dapat digunakan untuk menetapkan perbandingan hasil pelaksanaan tugas, tanggung jawab yang diberikan oleh organisasi pada periode tertentu dan relatif dapat digunakan untuk mengukur prestasi kerja atau kinerja organisasi.

Dari penjelasan beberapa ahli diatas dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kinerja adalah ukuran atau perbandingan antara hasil yang dikerjakan dengan tanggung jawab yang diberikan organisasi atau standar kerja yang ditentukan yang relatif dapat digunakan untuk pengukuran prestasi kerja suatu organisasi.

2. Faktor – Faktor yang Mempengaruhi Kinerja

Menurut Hariandja (2005:52) mengatakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja antara lain yaitu :

- a. Kuantitas pekerjaan (*quantity of work*)
- b. Kualitas pekerjaan (*quality of work*)
- c. Pengetahuan kerja (*job knowledge*)
- d. Kerjasama tim (*team work*)
- e. Kreatifitas (*creativity*)

Sedangkan menurut Ravianto dalam Perwitasari (1985:20) menjelaskan bahwa hal-hal yang mempengaruhi kinerja pegawai adalah :

- 1) Pendidikan
- 2) Keterampilan
- 3) Disiplin
- 4) Sikap dan etika kerja
- 5) Motivasi
- 6) Gisi dan kesehatan
- 7) Tingkat penghasilan
- 8) Jaminan sosial
- 9) Lingkungan dan iklim kerja
- 10) Hubungan industrial Pancasila
- 11) Teknologi
- 12) Produksi
- 13) Manajemen
- 14) Kesempatan kerja
- 15) Dan kesempatan berprestasi

Selanjutnya menurut Winardi (1996:150) mengungkapkan bahwa secara garis besar faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu:

- a. Faktor intrinsik yang meliputi motivasi, pendidikan, kemampuan, keterampilan dan pengetahuan.
- b. Faktor ekstrinsik yang meliputi lingkungan kerja, kepemimpinan, hubungan kerja, dan gaji.

Itulah faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja menurut beberapa ahli. Jika diperhatikan ada beberapa faktor yang sama yang diungkapkan oleh para ahli satu dan yang lainnya sehingga peneliti pun mengambil kesimpulan bahwa faktor-faktor tersebutlah yang merupakan faktor utama yang mempengaruhi kinerja. Faktor tersebut yaitu faktor pendidikan, keterampilan, gaji atau upah, lingkungan kerja, motivasi, dan juga kepemimpinan.

3. Penilaian Kinerja

Menurut Suradji (2009:37) penilaian kinerja adalah suatu sistem formal dan terstruktur yang mengukur, menilai, dan mempengaruhi sifat-sifat yang berkaitan dengan pekerjaan, perilaku, dan hasil dimana termasuk juga ketidak hadirannya. Selanjutnya menurut Wirawan (2009:394) penilaian kinerja adalah suatu sistem formal yang secara berkala digunakan untuk mengevaluasi kinerja individu dalam menjalankan tugas-tugasnya. Sedangkan menurut Manullang (1994:118) menyatakan bahwa penilaian kinerja adalah suatu penilaian secara sistematis kepada pegawai oleh beberapa orang ahli untuk suatu atau beberapa tujuan tertentu.

Menurut Nursyiwani dalam Rahmawati (1977) dikemukakan bahwa penilaian kinerja dapat dilakukan dengan menilai :

- a. Hasil yang dicapai
- b. Tingkah laku yang ditampilkan
- c. Hal-hal yang perlu dilakukan sesuai tugasnya

Sedangkan menurut Rivai dalam Rahmawati (2005) menjelaskan bahwa dalam melakukan penilaian kinerja perlu memperhatikan aspek-aspek yaitu :

1. Kemampuan teknis yaitu kemampuan menggunakan pengetahuan, metode, teknik, dan peralatan yang digunakan untuk melaksanakan tugas serta pengalaman dan pelatihan yang diperolehnya.
2. Kemampuan konseptual yaitu kemampuan untuk memahami kompleksitas organisasi dan penyesuaian bidang gerak dari unit masing-masing ke bidang operasional perusahaan secara menyeluruh. Pada intinya setiap pegawai di organisasi memahami tugas, fungsi, serta tanggung jawabnya sebagai pegawai.
3. Kemampuan hubungan interpersonal yaitu antara lain kemampuan untuk bekerjasama dengan orang lain, memotivasi karyawan, melakukan negosiasi, dan lain-lain.

Pendapat lain juga diungkapkan oleh Dessler dalam Rahmawati (2000) yang menyatakan bahwa dalam melakukan penilaian kinerja para pegawai maka harus memperhatikan lima faktor penilaian kinerja yaitu :

- a. Kualitas pekerjaan yang meliputi : akurasi, ketelitian, penampilan, dan penerimaan keluaran.
- b. Kuantitas pekerjaan yang meliputi : volume keluaran dan kontribusi
- c. Supervise yang diperlukan yang meliputi : membutuhkan saran, arahan, atau perbaikan.
- d. Kehadiran yang meliputi : regularitas, dapat dipercaya, dan ketepatan waktu.
- e. Konservasi yang meliputi : pencegahan, pemborosan, kerusakan, pemeliharaan peralatan.

Dari penjelasan beberapa ahli diatas peneliti menyimpulkan bahwa yang dimaksud dengan penilaian kinerja adalah suatu kegiatan penilaian yang bertujuan untuk mengetahui dan mengevaluasi kinerja pegawai disuatu organisasi. Penilaian kinerja sendiri berdasarkan beberapa ahli diatas dapat dilihat dari berbagai aspek yang secara umum disimpulkan oleh peneliti meliputi : hasil yang dicapai, kualitas hasil, kuantitas, dan tingkah laku yang ditampilkan pegawai.

4. Metode Penilaian Kinerja

Dalam memilih metode penilaian kinerja, perusahaan dapat memilih metode yang sesuai dengan organisasi dan masalah yang ada didalamnya. Menurut Handoko dalam Perwitasari (1996:42) menjelaskan metode penilaian kinerja secara garis besar terbagi atas dua bagian yaitu :

a. Metode penilaian berorientasi pada masa lalu

Metode ini yaitu metode yang mengevaluasi kinerja di masa lalu sehingga karyawan memperoleh umpan balik tentang kinerja mereka yang dapat mengarahkan pada perbaikan kinerja. Metode penilaian ini mencakup :

1. Skala Peringkat (*Rating scale*)

Metode yang penilaiannya didasarkan pada dari suatu skala, mulai dari sangat memuaskan sampai kurang memuaskan yang diletakan pada standar-standar unjuk kerja seperti tanggung jawab, inisiatif, dan lain-lain.

2. Daftar Pertanyaan (*Checklist*)

Yaitu penilaian yang didasarkan pada suatu standar unjuk kerja yang sudah dideskripsikan terlebih dahulu kemudian penilai memeriksa apakah pegawai sudah memenuhi atau melakukannya.

3. Metode peristiwa kritis (*Critical Incident Methode*)

Yaitu penilaian yang dilakukan berdasarkan pada perilaku khusus yang dilakukan ditempat kerja baik perilaku baik maupun perilakuyang tidak baik. Penilaian dilakukan berdasarkan observasi langsung ditempat kerja, kemudian mencatat perilaku, tanggal dan waktu terjadinya perilaku tersebut.

4. Metode Peninjauan Lapangan (*Field review method*)

Metode ini disebut juga dengan nama Metode Peninjauan Lapangan yaitu metode yang dilakukan dengan cara para penilai atau pimpinan terjun langsung ke lapangan untuk menilai kinerja pegawai.

5. Tes dan observasi kinerja

Metode ini didasarkan penilaian pada tes pengetahuan dan keterampilan, tes sendiri dapat berbentuk tes tertulis atau peragaan keterampilan.

6. Metode evaluasi kelompok

Dalam metode ini penilaian dilakukan dengan membandingkan seorang pegawai dengan rekan sekerjanya yang dilakukan oleh pimpinan atau atasan.

7. Skala peringkat dikaitkan dengan tingkah laku (*Behavior Anchored Rating Scale=BARS*)

Metode ini merupakan suatu cara penilaian prestasi kerja karyawan untuk satu kurun waktu tertentu di masa lalu dengan mengaitkan skala peringkat prestasi kerja dengan perilaku tertentu. Salah satu kelebihan metode ini ialah pengurangan subyektivitas dalam penilaian. Deskripsi prestasi kerja, yang baik maupun yang kurang memuaskan dibuat oleh pekerja sendiri, rekan sekerja, dan atasan langsung masing-masing.

b. Metode penilaian berorientasi pada masa depan

Metode ini merupakan metode yang memusatkan penilaiannya pada kinerja di waktu yang akan datang melalui penilaian potensi pegawai atau penetapan sasaran-sasaran kinerja di masa mendatang. Metode ini mencakup :

1. Penilaian diri sendiri

Penilaian ini adalah untuk penilaian diri sendiri dimana diharapkan pegawai dapat mengidentifikasi aspek-aspek perilaku kerja yang perlu diperbaiki dimasa mendatang.

2. Penilaian psikologis

Penilaian ini dilakukan oleh para ahli psikolog untuk mengetahui potensi seseorang yang berkaitan dengan pelaksanaan pekerjaan yang bersifat psikologi yang melalui berbagai rangkaian tes psikolog.

3. Pendekatan *Management By Objectives* (MBO)

Yaitu metode yang bersama-sama ditentukan oleh penilai atau pimpinan dengan pegawai yang akan dinilai. Penilai dan yang dinilai bersama-sama menentukan tujuan dari pelaksanaan kerja diwaktu yang akan datang yang kemudian dengan tujuan tersebut dilakukan penilaian kinerja secara bersama-sama.

4. Teknik pusat penilaian

Terdapat suatu pusat penilaian dalam suatu organisasi yang sudah maju, dan pusat penilaian inilah yang digunakan untuk menilai kinerja pegawai. Dasar dari teknik ini sendiri yaitu berupa serangkaian latihan situasional, dimana latihan ini berupa tugas manajemen yang disimulasikan dan

meliputi teknik-teknik seperti bermain peran, analisis kasus, wawancara dan tes psikologis.

Sedangkan dalam Rahmawati (2012:37) diuraikan beberapa metode penilaian kinerja antara lain yaitu ;

a. Penilaian teknik *essay*

Disini penilai menuliskan tentang kelebihan atau kekurangan seorang pegawai yang meliputi prestasi, kerjasama, dan pengetahuan pegawai tentang pekerjaannya sehingga atasan dapat menilai secara menyeluruh hasil dari kerja bawahannya.

b. Penilaian komparasi

Metode penilaian ini dilakukan dengan cara membandingkan hasil kerja pegawai satu dengan pegawai lainnya yang melakukan pekerjaan yang sama.

c. Penilaian daftar periksa

Daftar ini berisi dengan komponen-komponen yang dilakukan seorang pegawai yang dapat diberi bobot “ya atau tidak” sesuai dengan presentase penyelesaian tugas yang bersangkutan. Selanjutnya komponen-komponen tingkah laku dalam pekerjaan yang dinilai itu disusun dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan singkat.

d. Penilaian langsung ke lapangan

Dalam metode ini, penilai harus benar-benar paham apa yang harus dilihat dan dinilai. Dalam metode ini penilai harus benar-benar ahli dan juga paham dengan bidang pekerjaan yang dinilai.

e. Penilaian didasarkan perilaku

Metode ini memberikan kesempatan kepada pegawai untuk mendapatkan umpan balik dari penilaian kinerja yang sebelumnya. Disini pegawai diharapkan dapat memperbaiki kinerjanya dan bekerja sesuai tuntutan.

f. Penilaian berdasarkan insiden kritikal

Metode ini menghendaki seorang atasan atau pimpinan untuk selalu mencatat peristiwa ataupun perilaku yang terjadi baik yang positif maupun yang negatif. Sehingga nanti pada waktunya catatan ini yang akan menjadi dasar penilaian pimpinan yang diadakan akhir tahun.

g. Penilaian berdasarkan efektifitas

Metode ini biasanya digunakann oleh organisasi-organisasi besar yang banyak memperkerjakan banyak pegawai. Metode ini berbeda dengan metode yang lain karena disini penilaian diukur bukan berdasarkan kegiatan atau perilaku yang dilakukan pegawai tetapi lebih pada kontibusin pegawai dalam mencapai sasaran.

h. Penilaian berdasarkan peringkat

Dalam metode ini penilaian dinilai berdasarkan unsur kesetiaan, tanggung jawab, ketaatan, prakarsa, kerjasama, kepemimpinan, dan sebagainya. Metode inilah yang paling banyak digunakan di organisasi-organisasi di Indonesia seperti contohnya dalam penilaian kinerja Pegawai Negeri berdasarkan PP No.10 Tahun 1979 Tanggal 15 Mei 1979 tentang daftar penilaian pelaksanaan peerjaan atau yang disingkat DP3.

E. Tinjauan Tentang Pegawai Negeri Sipil (PNS)

1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Pengertian Pegawai Negeri menurut Prakoso (1992 : 27) adalah mereka yang bekerja pada jabatan-jabatan pemerintah dan perusahaan-perusahaan yang diselenggarakan dan dibiayai oleh Pemerintah. Sedangkan menurut pasal 1 huruf a UU nomor 8 tahun 1974 (www.asei.co.id diakses tanggal 21 Mei 2014) menjelaskan bahwa Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan Negeri atau disertai tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam UU No. 43 tahun 1999 yang menjelaskan tentang pokok kepegawaian, tidak menyebutkan definisi langsung dari Pegawai Negeri Sipil. Namun dari rumusan pasal - pasal tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa yang dimaksud Pegawai Negeri Sipil adalah Pegawai Negeri bukan TNI dan bukan POLRI. Pegawai Negeri Sipil menurut UU No. 43 tahun 1999 merupakan Pegawai negeri yang merupakan aparatur negara.

Berdasarkan pengertian diatas peneliti menyimpulkan bahwa yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja sebagai aparatur Negara, yang memiliki tugas dan kewajiban bekerja untuk Negara yang digaji berdasarkan undang-undang yang berlaku.

2. Pembagian Pegawai Negeri dan Pegawai Negeri Sipil

Berdasarkan pasal 2 ayat UU No. 43 Tahun 1999 dijelaskan tentang pembagian Pegawai Negeri dan Pegawai Negeri Sipil yaitu :

a. Pegawai Negeri terdiri dari :

1. Pegawai Negeri Sipil
2. Anggota Tentara Nasional Indonesia
3. dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

b. Pegawai Negeri Sipil terdiri dari :

1. Pegawai Negeri Sipil Pusat

Yang dimaksud dengan PNS pusat adalah PNS yang gajinya dibebankan kepada anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan bekerja pada departemen, lembaga pemerintah non-departemen, kesekretariatan Lembaga Negara, instansi vertikal baik di daerah provinsi, kabupaten/kota, kepaniteraan pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya.

2. Pegawai Negeri Sipil Daerah

Yang dimaksud dengan PNS daerah adalah pegawai negeri sipil daerah provinsi/kabupaten/kota yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan bekerja pada Pemerintah Daerah atau dipekerjakan di luar instansi induknya.

Selain PNS pusat dan daerah, UU No. 8 Tahun 1974 mengenal pula PNS yang ditetapkan berdasarkan PP, atau Pegawai tidak tetap dalam UU No. 43

Tahun 1999. Yang dimaksud Pegawai tidak tetap adalah pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi. Pegawai tidak tetap berkedudukan sebagai pegawai negeri. Ini merupakan bentuk antisipasi pemerintah terhadap banyaknya kebutuhan pegawai namun dibatasi oleh dana APBN dan APBD dalam penggajiannya.

3. Kewajiban Pegawai Negeri Sipil

Menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 dalam Ardian (1990:138-140) bahwa kewajiban Pegawai Negeri Sipil yaitu :

- a. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan pemerintah.
- b. Mengutamakan kepentingan Negara diatas kepentingan golongan atau diri sendiri, serta menghindarkan segala sesuatu yang dapat mendesak kepentingan Negara oleh kepentingan golongan, diri sendiri atau pihak lain.
- c. Menjunjung tinggi kehormatan dan martabat Negara, pemerintah dan pegawai negeri sipil.
- d. Mengangkat dan mentaati sumpah/janji pegawai negeri sipil dan sumpah/janji jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- e. Menyimpan rahasia Negara dan/atau rahasia jabatan dengan sebaik-baiknya.

- f. Memperhatikan dan melaksanakan segala ketentuan pemerintah, baik baik yang langsung menyangkut tugas kedinasannya maupun yang berlaku secara umum.
- g. Melaksanakan tugas kedinasan dengan sebaik-baiknya dan dengan penuh pengabdian, keadaran dan tanggung jawab.
- h. Bekerja dengan jujur, tertib, cermat dan bersemangat untuk kepentingan Negara.
- i. Memelihara dan meningkatkan keutuhan, kekompakan, persatuan dan kesatuan korps pegawai negeri sipil.
- j. Segera melaporkan kepada atasannya, apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan Negara, pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan dan materil.
- k. Mentaati ketentuan jam kerja.
- l. Menciptakan dan memelihara suasana kerja yang baik.
- m. Menggunakan dan memelihara barang-barang milik Negara dengan sebaik-baiknya.
- n. Memberikan pelayanan dengan sebaik-baiknya kepada masyarakat menurut bidang tugasnya masing-masing.
- o. Bertindak dan bersikap tegas, tetapi adil dan bijaksana terhadap bawahannya.
- p. Membimbing bawahannya dalam melaksanakan tugasnya.
- q. Menjadi dan memberikan contoh serta teladan ayng baik terhadap bawahannya.
- r. Mendorong bawahannya untuk meningkatkan prestasi kerjanya.

- s. Memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk mengembangkan kariernya.
- t. Mentaati ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perpajakan.
- u. Berpakaian rapi dan sopan serta bersikap dan bertingkah laku sopan dan santun terhadap masyarakat, sesama pegawai negeri sipil dan terhadap atasan.
- v. Hormat menghormati antara sesama warganegara yang memeluk agama/kepercayaan terhadap Tuhan YME, yang berlainan.
- w. Menjadi teladan sebagai warganegara yang baik dalam masyarakat.
- x. Mentaati segala peraturan perundang-undangan dan peraturan kedisiplinan yang berlaku.
- y. Mentaati perintah kedisiplinan dari atasan yang berwenang.
- z. Memperhatikan dan menyelesaikan dengan sebaik-baiknya setiap laporan yang diterima mengenai pelanggaran disiplin.

Itulah kewajiban yang harus ditaati dan dijadikan pedoman bagi setiap pegawai negeri sipil.

4. Larangan Bagi Pegawai Negeri Sipil

Di samping kewajiban yang harus dilakukan oleh pegawai negeri sipil, terdapat pula larangan sebagai hal-hal yang tidak boleh dilakukan oleh pegawai negeri sipil. Menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1980, dalam Ardiyan (1990 : 140-142) bahwa setiap pegawai negeri sipil dilarang melakukan hal-hal dibawah ini.

- 1) Melakukan hal-hal yang dapat menurunkan kehormatan atau martabat Negara, Pemerintah atau Pegawai Negeri Sipil.
- 2) Menyelewengkan wewenangnya.
- 3) Tanpa izin pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk Negara asing.
- 4) Menyalahgunakan barang-barang, uang atau surat-surat berharga milik Negara.
- 5) Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan atau meminjamkan barang-barang, dokumen atau surat-surat berharga 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 kepentingan pribadi, golongan, atau pihak lain yang secara langsung atau tidak langsung merugikan Negara.
- 7) Melakukan tindakan yang bersifat dan bermaksud membalas dendam terhadap bawahannya atau orang lain di dalam atau di luar lingkungan kerjanya.
- 8) Menerima hadiah atau sesuatu pemberian berupa apa saja dari siapapun juga yang diketahui atau patut dapat mengira bahwa pemberian itu bersangkutan atau mungkin bersangkutan dengan jabatan atau pekerjaan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.
- 9) Memasuki tempat-tempat yang dapat mencemarkan kehormatan atau martabat Pegawai Negeri Sipil, kecuali untuk kepentingan jabatannya.
- 10) Bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya.
- 11) Melakukan suatu tindakan atau sengaja untuk tidak melakukan suatu

tindakan yang dapat berakibat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayaninya sehingga mengakibatkan kerugian bagi pihak yang dilayaninya sehingga mengakibatkan kerugian bagi pihak yang lainnya.

- 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 suatu 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 suatu perusahaan yang kegiatan usahanya tidak berada dalam lingkup kekuasaan yang jumlah dan sifat pemilikan itu sedemikian rupa sehingga melalui pemilikan 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 eselon I (satu).
- 18) Melakukan pungutan tidak sah dalam bentuk apapun juga dalam melaksanakan tugasnya untuk kepentingan pribadi, golongan, atau pihak lain.

Berdasarkan pasal 3 PP No. 30 Tahun 1980 dapat dilihat bahwa larangan untuk pegawai negeri sipil tidak hanya diberikan saat dalam lingkungan kantor saja namun juga dilingkungan luar kantor bahkan lingkup Negara. Semua dibuat agar

pegawai negeri mampu menjaga tingkah laku dan sikapnya karena bagaimanapun pegawai negeri merupakan aparatur Negara yang akan mencerminkan bagaimana keadaan pemerintahan Negara tersebut. Sehingga pegawai negeri hendaknya dapat menjaga martabat dan kehormatan baik martabat dan kehormatan Pegawai Negeri, Pemerintah maupun Negara.

F. Kerangka Pemikiran

Kantor Imigrasi Kelas I Bandar Lampung adalah organisasi publik yang secara umum mempunyai tugas pokok dan fungsi untuk mengurus surat menyurat yang berhubungan dengan kegiatan keimigrasian. Sudah sejak bertahun-tahun lalu beredar kabar bahwa pada kantor Imigrasi kelas I Bandar Lampung terdapat banyak calo yang menjual jasanya dalam pembuatan *passport*. Terlebih lagi berita yang beredar adalah bahwa selain masyarakat umum yang menjadi calo pada Kantor Imigrasi kelas I Bandar Lampung adalah pegawai kantor imigrasi itu sendiri. Jika berita yang beredar di masyarakat itu benar maka hal tersebut tentunya tidak dapat dibiarkan terus menerus karena itu merupakan pelanggaran hukum. Berdasarkan peraturan pemerintah Republik Indonesia no 53 tahun 2010 bahwa larangan bagi pegawai negeri Sipil salah satunya adalah dilarang meyalahgunakan wewenang serta dilarang menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain.

Melihat fenomena tersebut maka peneliti tertarik untuk melihat masalah tersebut dari segi pengawasan yang ada kantor tersebut. Peneliti beranggapan bahwa

penyimpangan yang terjadi dalam sebuah organisasi merupakan kesalahan yang lolos dari sebuah pengawasan. Oleh karena itu peneliti ingin menganalisis pengawasan internal di kantor imigrasi kelas I Bandar Lampung tersebut, bagaimana pengawasan yang terlaksana disana sehingga penyimpangan-penyimpangan dapat terjadi didalam kegiatan kerja pegawainya yang pastinya akan berdampak terhadap kinerja pegawainya.

Untuk menganalisis pengawasan yang ada di Kantor Imigrasi Kelas I tersebut apakah sudah efektif atau belum maka peneliti menggunakan indikator-indikator tentang syarat-syarat pengawasan yang efektif menurut Simbolon (2004). Indikator-indikator tersebut antara lain yaitu 1) pengawasan harus dihubungkan dengan rencana dan kedudukan seseorang, 2) pengawasan harus dihubungkan dengan individu pimpinan dan pribadinya, 3) pengawasan harus menunjukkan penyimpangan-penyimpangan pada hal-hal yang penting, 4) pengawasan harus obyektif, 5) pengawasan harus fleksibel, 6) pengawasan harus hemat, dan 7) pengawasan harus membawa tindakan perbaikan.

Diharapkan dengan beracuan pada indikator-indikator tersebut akan dapat melihat dimana letak kesalahan dari segi pengawasan sehingga penyimpangan-penyimpangan dapat terjadi. Selain itu setelah diketahui sejauh mana efektifitas pengawasan internal di Kantor Imigrasi Kelas I Bandar Lampung tersebut, penelitian ini diharapkan data berguna untuk menjadi masukan atau bahan pertimbangan dalam perbaikan sistem pengawasan di Kantor tersebut. Sehingga kinerja Kantor Imigrasi kelas I Bandar Lampung akan menjadi lebih baik dan berkualitas dimulai dengan sistem pengawasan internal yang berkualitas pula.