BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Teori

1. Konsep Manajemen

Manajemen sebagai ilmu sosial mulai berkembang pesat pada abad ke 20, istilah manajemen telah diartikan oleh berbagai pihak dengan perspektif yang berbeda-beda. Masing-masing pihak dalam memberikan arti manajemen diwarnai oleh latar belakang pengetahuan dan pekerjaan mereka. Beberapa ahli memberikan definisi/pengertian manajemen sebagai berikut.

Stoner dan Wankel (Siswanto, 2006:2) memberikan definisi manajemen sebagai :

> ”Proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian upaya anggota organisasi dan penggunaan seluruh sumberdaya organisasi lainnya demi tercapainya tujuan organisasi”. Siswanto (2006:2) memberikan arti manajemen adalah seni dan ilmu dalam perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pemotivasian dan pengendalian terhadap orang dan mekanisme kerja untuk mencapai tujuan. Kedua ahli tersebut dalam memberikan arti manajemen lebih menitikberatkan pada fungsi-fungsi manajemen dalam pencapaian tujuan.

Dengan titik berat perhatian yang agak berbeda Rue dan Terry (1992:1) mendefinisikan manajemen sebagai suatu ”proses atau kerangka kerja yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang-orang kearah tujuan organisasional atau maksud-maksud yang nyata”. Pendapat tersebut hampir sama dengan pendapat Zainun (2004:11) yang menyatakan :

”Manajemen berarti suatu upaya atau proses upaya seseorang pimpinan dengan suatu kewenangan tertentu untuk mewujudkan suatu tujuan tertentu dengan memanfaatkan berbagai sumberdaya yang ada dan yang sudah dikuasai pimpinan itu, terutama sumberdaya manusia yang berada dibawah kekuasaannya”.

Pendapat kedua ahli itu lebih menitikberatkan pada faktor kepemimpinan dalam pencapaian tujuan organisasi dengan memanfaatkan sumberdaya yang ada. Dari beberapa pendapat tersebut dapat diketahui bahwa manajemen adalah merupakan ilmu dan seni didalamnya meliputi masalah-masalah :

a. Kepemimpinan, yang merupakan penggerak manajemen
b. Fungsi-fungsi manajemen yang setidak-tidaknya meliputi perencanaan, pengorganisasian dan pengawasan
c. Sumberdaya organisasi, yang merupakan sarana atau unsur-unsur manajemen

d. Tujuan organisasional yang telah ditetapkan sebelumnya dan merupakan fokus yang akan dicapai

Siagian (2005:1) ”menyatakan manajemen adalah seni memperoleh hasil melalui berbagai kegiatan yang dilakukan oleh orang lain”. Pengertian yang sangat sederhana tersebut memberi petunjuk bahwa manajemen dapat disoroti dari paling sedikit empat sudut pandang.

Pertama : betapapun hasilnya para ilmuwan mengembangkan teori tentang manajemen yang antara lain berakibat pada pengakuan bahwa manajemen-manajemen merupakan salah satu cabang ilmu pengetahuan social penerapan berbagai teori manajemen itu tetap berdasarkan pendekatan yang situasional. Artinya penerapan berbagai teori tersebut masih harus dibarengi oleh seni menggerakkan orang lain agar mampu berkarya demi kepentingan organisasi.

Kedua : manajemen selalu berkaitan dengan kehidupan organisasional ketika terdapat sekelompok orang yang menduduki berbagai jenjang tingkat kepemimpinan dan sekelompok orang lain yang tanggungjawab utamanya adalah menyelenggarakan berbagai kegiatan operasional. Pandangan ini sangat mendasar karena keberhasilan seseorang yang menduduki jabatan manajerial tidak lagi diukur dari keterampilannya menyelenggarakan kegiatan operasional, melainkan dari kemahiran dan kemampuannya menggerakkan orang lain dalam organisasi.

Ketiga : keberhasilan organisasi sesungguhnya merupakan gabungan antara kemahiran manajerial dan keterampilan teknis pada pelaksanaan kegiatan operasional.

Keempat : kedua kelompok utama dalam organisasi yaitu kelompok manajerial dan kelompok pelaksana mempunyai bidang tanggung jawab masing-masing yang secara konseptual dan teoritikal dapat dipisahkan, akan tetapi hal ini secara operasional menyatu dalam berbagai tindakan nyata dalam tindakan nyata dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dalam konteks organisasi pemerintahan manajemen dipandang sebagai manajemen pemerintahan, Chandler dan Plano (1988:45) mengemukakan bahwa administrasi publik adalah :

> ”Proses dimana sumberdaya dan personil publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, dan mengatur keputusan-keputusan kebijakan publik. Manajemen pemerintahan dalam konteks administrasi publik berhubungan dengan aktifitas mengatur dan mengurus keputusan-keputusan kebijakan publik”

Sedangkan Overman (1984:278) mengemukakan bahwa ”manajemen publik atau manajamen pemerintahan merefleksikan tekanan-tekanan rational instrumental pada satu pihak, dan orientasi kebijakan di pihak lain”. Dilulio (Ismail : 2005: 28) mengusulkan pendekatan yang harus diambil dalam studi manajemen publik (pemerintahan) yaitu :

a. Dituntun oleh aspek normative yang eksplisit

b. Mengarah pada masalah-masalah kebijakan yang nyata dan

c. Diabadikan untuk meningkatkan pelayanan publik

Ismail (2005) mendefenisikan manajemen pemerintahan adalah :

> ”Proses yang diselenggarakan oleh organisasi pemerintahan untuk memecahkan masalah atau mencapai tujuan kebijakan publik dengan menggunakan sumber-sumber daya publik melalui fungsi perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian. Karena itu manajemen pemerintah daerah dengan menggunakan sumberdaya melalui fungsi perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian”

Dari pendapat-pendapat tersebut diatas dapat diketahui bahwa manajemen pemerintahan adalah aktifitas atau proses pemanfaatan sumberdaya organisasi melalui fungsi perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian yang dilakukan oleh organisasi pemerintah untuk memformulasikan dan mengimplementasikan keputusan-keputusan publik yang ditujukan untuk meningkatkan pelayanan publik.

2. Fungsi Manajemen

Secara konsep operasional agar manajemen dapat diimplementasikan terdapat fungsi-fungsi manajemen. Menurut Terry (2009 : 9) ”manajemen mempunyai fungsi-fungsi 1). *Planning* atau perencanaan, 2). *Organizing* atau pengorganisasian, 3). *Actuating* atau menggerakkan, dan 4). *Controlling* atau pengawasan”. Fayol (Winardi 2000:16) menyatakan bahwa fungsi manajemen meliputi ”*Planning, commanding, atau coordinating, dan controlling*”. Sedangkan menurut

Gullick (Winardi 2000:16) fungsi-fungsi manajemen meliputi ”*planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting dan budgeting”*

Studi mengenai manajemen telah banyak berkembang, namun teori pokoknya tidak berubah yaitu sekurang-kurangnya terdapat empat kegiatan besar yang dilakukan manajemen yaitu *planning* atau perencanaan, *organizing* atau pengorganisaasian, *actuating* atau pelaksanaan dan *controlling* atau pengawasan.

George R.Terry (Handayaningrat, 1988:25) mengemukakan bahwa fungsi-fungsi manajemen meliputi :

a. Planning
b. Organizing
c. Actuating
d. Controling

Planning adalah menentukan apa, bagaimana dan siapa yang akan melakukan. *Organizing* adalah berarti melakukan pembagian tugas pokok dan fungsi. *Actuating* adalah menggerakkan dan melaksanakan rencana. *Controlling* berarti melakukan tindakan evaluasi, monitoring dan pengawasan apakah semua rencana telah berjalan sesuai yang diharapkan.

Sedangkan Luther Gulick (Handayaningrat, 1988:26) mengemukakan bahwa fungsi manajemen adalah :

a. *Planning*
b. *Organizing*

c. *Staffing*
d. *Directing*
e. *Coordinating*
f. *Reporting*
g. *Budgeting*

Siswanto (2006:3) menguraikan dan memberikan pengertian terhadap fungsi-fungsi manajemen sebagai berikut :

a. Perencanaan, yaitu suatu proses dan rangkaian kegiatan untuk menetapkan tujuan terlebih dahulu
b. Pengorganisasian, yaitu suatu proses dan rangkaian kegiatan dalam pembagian kerja yang direncanakan untuk diselesaikan oleh anggota kelompok pekerjaan
c. Pengarahan, yaitu suatu rangkaian kegiatan untuk memberikan petunjuk atau instruksi
d. Pemotivasian, yaitu suatu proses dan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh seorang atasan
e. Pengendalian/pengawasan, yaitu suatu proses dan rangkaian kegiatan untuk mengusahakan agar suatu pekerjaan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana.

Dengan demikian manajemen pada dasarnya memiliki cukup banyak fungsi, termasuk di dalamnya fungsi pemotivasian atau fungsi pengendalian kegiatan-kegiatan.

3. Konsep Manajemen Sumberdaya Manusia

Menurut Rivai dalam Suwatno dan Priansa (2011:29), Manajemen Sumber Daya Manusia merupakan salah satu bidang dari manajemen umum yang meliputi segi-segi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengendalian.

Sedangkan menurut Hasibuan (2006 : 10) Manajemen Sumber Daya Manusia ialah

> "Suatu bidang manajemen yang khusus mempelajari hubungan dan peranan manusia dalam organisasi perusahaan. Unsur Manajemen Sumber Daya Manusia adalah manusia yang merupakan tenaga kerja pada perusahaan. Dengan demikian, fokus yang dipelajari Manajemen Sumber Daya Manusia ini hanyalah masalah yang berhubungan dengan tenaga kerja manusia saja".

Jadi dengan melihat dua pendapat dari para ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa Manajemen Sumber Daya Manusia merupakan suatu bidang yang khusus mempelajari bagaimana cara mengelola Sumber Daya Manusia itu sendiri dalam organisasi mulai dari segi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengendalian.

Menurut Armstrong dalam Suwatno dan Priansa (2011:28) berpendapat bahwa:

> *"The practice of human resource management (HRM) is concerned with all aspects of how people are employed and management in organizations. It covers activities such as strategic HRM, human capital management, corporate social responsibility, knowledge management, organization development, resourching (human resource planning, recruitment and selection, and talent management), performance management, learning and development, reward management, employee relations, employee well-being and health and safety and the provision of employee services. HRM practice has a strong conceptual basis drawn from the behavioural sciences and from strategic been built with the help of a multitude of research projects".*

Dari pendapat diatas dapat didefinisikan bahwa Praktek manajemen sumber daya manusia (SDM) berkaitan dengan semua aspek tentang bagaimana orang bekerja dan dikelola dalam organisasi. Ini mencakup kegiatan seperti strategi SDM, manajemen SDM, tanggung jawab social

perusahaan, manajemen pengetahuan, pengembangan organisasi, sumber-sumber SDM (perencanaan sumber daya manusia, rekrutment dan seleksi, dan manajemen bakat),manajemen kinerja, pembelajaran dan pengembangan, manajemen imbalan, hubungan karyawan, kesejahteraan karyawan, kesehatan dan keselamatan, serta penyediaan jasa karyawan. Praktek SDM memiliki dasar konseptual yang kuat, yang diambil dari ilmu-ilmu perilaku dan dari manajemen strategis, modal manusia, dan teori hubungan industrial teori. Pemahaman ini telah dibangun dengan bantuan dari berbagai proyek-proyek penelitian.

Sedangkan menurut Flippo dalam Suwatno dan Priansa (2011:29) menyatakan bahwa,

> " *Personal management is the planning, organizing, directing and controlling of the procurement, development, competation, integration, maintenance, and separation of human resources to the and that individual, organizational, and societal objectives are accomplished".* Manajemen Personalia adalah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengendalian dari pengadaan, pengembangan, kompensasi, pengintergrasian, pemeliharaan dan pemberhentian karyawan, dengan maksud terwujudnya tujuan perusahaan individu, karyawan dan masyarakat.

Dari penjelasan diatas dapat dilihat bahwa Manajemen Sumber Daya Manusia juga mempelajari tentang pengembangan Sumber Daya Manusia. Pengembangan SDM merupakan peningkatan keterampilan melalui pelatihan yang perlu dilakukan untuk prestasi kerja yang tepat. Ini merupakan suatu kegiatan yang amat penting dan akan terus tumbuh karena perubahan-perubahan teknologi, reorganisasi pekerjaan, dan tugas manajemen yang semakin rumit.

Selanjutnya, Menurut Flippo dalam Suwatno dan Priansa (2011: 30) Fungsi – fungsi Manajemen terdiri atas Fungsi Manajerial dan Fungsi Operatif atau Fungsi Teknis, .

a. Fungsi Manajerial terdiri atas:
1) Perencanaan
2) Pengorganisasian
3) Pengarahan
4) Pengendalian

b. Fungsi Operatif atau Fungsi Teknis
1) Pengadaan (*Recruitement*)
2) Pengembangan (*Development*)
3) Kompensasi (*Compensation*)
4) Pengintegrasian (*Integration*)
5) Pemeliharaan (*Maintenance*)
6) Pensiun (*Separation*)

Penjelasannya sebagai berikut:

1) Perencanaan (*planning*). Para manajer yang efektif menyadari bahwa bagian terbesar dari waktu mereka harus disediakan untuk perencanaan. Bagi manajer personalia, perencanaan berarti penentuan program personalia yang akan membantu tercapainya sasaran yang telah disusun untuk perusahaan itu. Dengan perkataan lain, proses penentuan sasaran akan melibatkan partisipasi aktif dan kesadaran penuh dari manajer personalia, dengan keahliannya dalam bidang sumber daya manusia.
2) Pengorganisasian (*organizing*). Apabila serangkaian tindakan telah ditentukan, organisasi harus disusun untuk melaksanakannya. Organisasi adalah alat untuk mencapai tujuan. Jika telah ditentukan bahwa fungsi-fungsi personalia tertentu akan membantu kearah tercapainya sasaran perusahaan, maka manajer personalia harus

menyusun suatu organisasi dengan merancang struktur hubungan antara pekerjaan, personalia, dan faktor- faktor fisik.

3) Pengarahan (*directing*). Paling tidak dalam teori, kita sekarang mempunyai rencana dan organisasi untuk melaksanakan rencana itu. Mungkin Nampak bahwa fungsi logis berikutnya adalah fungsi operasi, yakni melakukan pekerjaan.Tetapi telah terbukti bahwa fungsi yang ‘menghidupkan’ menjadi makin penting. Dalam definisi diatas, fungsi ini diberi nama ‘pengarahan’, tetapi untuk hal itu mungkin diberi nama-nama lain, seperti ‘motivasi’, ‘pelaksanaan’, atau ‘pemberian perintah’. Banyak sekali kesulitan yang dihadapi dalam menyuruh orang untuk bersedia bekerja secara efektif, walaupun tingkat kesulitan itu tentu bermacam-macam.
4) Pengendalian (*controlling*). Pengendalian yaitu pengamatan atas tindakan dan perbandingannya dengan rencana dan perbaikan atas setiap penyimpangan yang mungkin terjadi, atau pada saat-saat tertentu, penyusunan kembali rencana-rencana dan penyesuaiannya terhadap penyimpangan yang tidak dapat diubah. Pengendalian adalah fungsi *manajerial* yang berhubungan dengan pengaturan kegiatan agar sesuai dengan rencana personalia yang sebelumnya telah dirumuskan berdasarkan analisis terhadap sasaran dasar organisasi.
5) Pengadaan tenaga kerja (*Procurement*). Fungsi operasional pertama dari manajemen personalia adalah berupa usaha untuk memperoleh

jenis dan jumlah yang tepat dari personalia yang diperlukan untuk menyelesaikan sasaran organisasi. Hal-Hal yang dilakukan dalam kaitan ini adalah penentuan sumber daya manusia yang dibutuhkan dan perekrutannya, seleksi, dan penempatan. Penentuan sumber daya manusia yang diperlukan harus bersandar pada tugas- tugas yang tercantum pada rancangan pekerjaan yang ditentukan sebelumnya.

6) Pengembangan (*Development*). Sesudah personalia diperoleh, mereka harus dikembangkan sampai pada tingkat tertentu. Pengembangan merupakan peningkatan keterampilan melalui pelatihan yang perlu untuk prestasi kerja yang tepat. Ini merupakan suatu kegiatan yang amat penting dan akan terus tumbuh karena perubahan-perubahan teknologi, reorganisasi pekerjaan, tugas manajemen yang semakin rumit.
7) Kompensasi (*compensation*). Fungsi ini dirumuskan sebagai balas jasa yang memadai dan layak kepada personalia untuk sumbangan mereka kepada tujuan organisasi
8) Integrasi (*integration*). Integrasi merupakan usaha untuk menghasilkan suatu *rekonsiliasi* (kecocokan) yang layak atas kepentingan-kepentingan perorangan (individu), masyarakat, dan organisasi.
9) Pemeliharaan (*maintenance*). Pemeliharaan merupakan usaha untuk mengabadikan keadaan ini. Terpeliharanya kemauan bekerja sangat

dipengaruhi oleh komunikasi dengan para karyawan, keadaan jasmani (fisik) karyawan harus dipelihara dan kesehatan serta keselamatan kerja.

10) Pemisahan (*separation*). Sebagian besar karyawan tidak meninggal dunia pada massa kerjanya. Organisasi bertanggung jawab untuk melaksanakan proses pemutusan hubungan kerja sesuai dengan persyaratan-persyaratan yang telah ditentukan, dan menjamin bahwa warga masyarakat yang dikembalikan itu berada dalam keadaan yang sebaik mungkin.

Setelah mengetahui apa yang dimaksud dengan manajemen sumber daya dan fungsi-fungsinya, penulis juga merasa perlu memasukan apa yang dimaksud dengan sumber daya manusia itu sendiri, berikut pendapat dari para ahli yaitu:

Menurut Syamsudin dalam BKN (2011:2) bahwa pengertian SDM adalah orang-orang yang merancang serta menghasilkan barang dan jasa, mengawasi mutu, memasarkan produk, mengalokasikan sumber daya financial, serta merumuskan seluruh strategi dan tujuan organisasi.

Sumber Daya Manusia inilah yang menggerakkan sumber daya lainnya, dan tanpa orang-orang yang memiliki keahlian dan berkompeten maka mustahil bagi organisasi untuk mencapai tujuannya.Banyaknya keunggulan yang dimiliki oleh organisasi tidak akan dapat memaksimalkan produktivitasnya tanpa adanya komunitas karyawan yang berkeahlian, kompeten, dan berdedikasi tinggi terhadap organisasi.

Sedangkan pengertian Sumber daya manusia menurut simamora dalam BKN (2011 : 2) merupakan:

> "Sumber daya yang sangat penting bagi efektivitas organisasi, ada dua alasan pokok; pertama, SDM adalah orang yang merancang dan memproduksi barang dan jasa , mengawasi kualitas, memasarkan suatu produk, mengalokasikan sumber daya *financial,* dan menentukan seluruh tujuan serta strategi organisasi; kedua, SDM merupakan alat yang paling vital dan pokok dalam menjalankan roda organisasi atau menjalankan bisnis perusahaan"

Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa SDM merupakan Aset paling penting yang harus dimiliki oleh organisasi, baik organisasi privat maupun organisasi publik. Berhasil dan tidaknya suatu organisasi sangat tergantung pada SDM-nya tersebut, karena mereka inilah yang bekerja membuat rencana atau program, mengembangkan diri, mengadakan inovasi, dan dalam mencapai tujuan organisasi. Berpegang dari pengertian tersebut bahwa SDM harus diartikan sebagai sumber kekuatan yang berasal dari manusia, serta merujuk pada individu-individu dalam organisasi dan dapat didayagunakan oleh organisasi itu. Keberadaan SDM dalam organisasi adalah merupakan sumber data yang paling vital dan merupakan kekuatan (*Power)* bagi kelangsungan hidup suatu organisasi dalam mencapai tujuannya.

Permasalahan yang sangat mendasar berkaitan dengan SDM organisasi adalah masalah kuaiitas, apalagi kalau dipandang bahwa semua SDM itu sama. Padahal hakekatnya manusia itu berbeda, baik secara fisik, emosional, maupun psikologinya. Intinya bahwa pluralism dikalangan karyawan itu ada dan harus menjadikan perhatian untuk dapat

mengenali, menggali, dan mengembangkan kompetensi yang dimilikinya sehingga mereka dapat bekerja secara *optimal, produktif, dan professional* dengan kualitas yang mewadahi.

Dalam BKN (2011: 3) mengemukakan bahwa prinsip manajemen adalah Dasar- dasar atau pedoman kerja yang bersifat pokok yang tidak boleh diabaikan oleh setiap manajer/ pimpinan.

Prinsip – prinsip manajemen dalam BKN (2011: 3-4) terdiri atas: pembagian kerja yang berimbang, pemberian kewenangan dan rasa tanggung jawab yang tegas dan jelas, disiplin, kesatuan perintah, dan kesatuan arah.

Dalam membagi- bagikan tugas dan jenisnya kepada semua kerabat kerja, seorang manajer hendaknya bersifat adil, yaitu harus bersikap sama baik dan memberikan beban kerja yang berimbang dan juga setiap kerabat kerja atau karyawan hendaknya diberi wewenang sepenuhnya untuk melaksanakan tugasnya dengan baik dan mempertanggung jawabkannya kepada atasan secara langsung. Disiplin merupakan kesediaan untuk melakukan usaha atau kegiatan nyata (bekerja sesuai dengan jenis pekerjaan yang menjadi tugas dan tanggung jawabnya) berdasarkan rencana, peraturan dan waktu (waktu kerja) yang telah ditetapkan. Disisi lain, setiap karyawan atau kerabat kerja hendaknya hanya menerima satu jenis perintah dari seorang atasan langsung (mandor/ kepala seksi/ kepala bagian), bukan dari beberapa orang yang sama – sama merasa menjadi atasan para karyawan/ kerabat kerja

tersebut. Selanjutnya, kegiatan hendaknya mempunyai tujuan yang sama dan dipimpin oleh seorang atasan langsung serta didasarkan pada rencana kerja yang sama (satu tujuan, satu rencana, dan satu pimpinan).

Jika prinsip ini tidak dilaksanakan maka akan timbul perpecahan diantara para kerabat kerja / karyawan. Karena ada yang diberi tugas yang banyak dan ada pula yang sedikit, padahal mereka memiliki kemampuan yang sama. Keberhasilan suatu kegiatan atau pekerjaan tergantung dari manajemennya. Pekerjaan itu akan berhasil apabila manajemennya baik dan teratur, dimana manajemen itu sendiri merupakan suatu perangkat dengan melakukan proses tertentu dalam fungsi yang terkait. Maksudnya adalah serangkaian tahap kegiatan mulai awal melakukan kegiatan atau pekerjaan sampai akhir tercapainya tujuan kegiatan atau pekerjaan.

Menurut Siagian dalam BKN (2011: 10) pelaksanaan Manajemen SDM sesungguhnya merupakan tanggung jawab dari dua pihak yaitu:

> *Pertama,* para manajer lini dalam semua jajaran organisasi, *kedua,* satuan kerja yang mengelola SDM, artinya setiap manajer adalah manajer SDM juga. Pandangan ini berangkat dari kenyataan bahwa para manajer lini; 1) mengetahui kualifikasi SDM yang diperlukan, 2) mengetahui jumlah tenaga kerja yang dibutuhkan, 3) menempatkan mereka pada kedudukan dan jabatan tertentu, 4) memberi tugas, 5) membimbing, 6) mengarahkan, 7) memberikan penghargaan, 8) mengenakan sanksi apabila para bawahannya itu menunjukan perilaku yang disfungsional. Sedangkan satuan kerja dalam organisasi yang menangani SDM mempunyai tugas antara lain untuk: 1) merencanakan ketenagakerjaan berdasarkan kebutuhan seluruh komponen organisasi, 2) mencari tenaga kerja yang memenuhi persyaratan kualitatif dalam jumlah yang diperlukan semua satuan kerja, 3) Menentukan kebijaksanaan dalam bidang SDM untuk diterapkan secara seragam oleh semua satuan kerja.

Pengelolaan manajemen PNS pada jajaran birokrasi pemerintahan dilakukan secara professional, yang memungkinkan bagi para PNS untuk lebih maju dalam kariernya dan lebih berkualitas dalam menjalankan tugas pokoknya. Untuk meningkatkan kualitas dan karir PNS perlu dibangun kembali perangkat dan system pengelolaan kepegawaian secara intensif. Perangkat itu mulai dari sistem perencanaan, sistem kompensasi atau penggajian, sistem penilaian kinerja, dan pola pengembangan PNS yang meliputi pengembangan kualitas dan pola pengembangan karirnya. Dalam melaksanakan manajemen PNS, pola pendekatan SDM yang perlu ditonjolkan. Pendekatan ini lebih bertolak dari pentingnya kedudukan, peran, dan fungsi PNS dalam mewujudkan organisasi birokrasi yang sehat dalam menerapkan prinsip – prinsip kepegawaian. Hal ini akan menunjukan bahwa apabila birokrasi pemerintah akan berkualitas, maka selayaknya harus memprioritaskan pengelolaan dengan perencanaan pengembangan PNS yang terarah. Perencanaan PNS ini dimulai dari analisis kebutuhan pegawai, penetapan jumlah formasi, pelaksanaan rekrutmen, penempatan, pengembangan, pemberian kompensasi atau gaji, sampai dengan pemberhentian.

Manajemen Sumber Daya Manusia memang perlu dilakukan karena pengelolaan sumber daya manusia sendiri akan menjadi bagian yang sangat penting dari tugas manajemen organisasi. Sebaliknya, jika sumber daya manusia tidak dikelola dengan baik maka efektivitas tidak akan tercapai. Kompleksitas pengelolaan sumber daya manusia sangat

dipengaruhi oleh banyak faktor. Hal ini sesuai dengan perkembangan dan kemajuan yang berlangsung saat ini. Faktor lingkungan, perubahan teknologi yang cepat, kompetisi internasional, dan kondisi perekonomian yang tidak menentu hanyalah beberapa faktor eksternal yang menyebabkan organisasi harus selalu mencari cara – cara baru agar dapat memanfaatkan sumber daya manusia secara lebih efektif. Faktor internal, seperti tuntutan memperoleh karyawan yang terlatih, biaya kompensasi, konflik antara serikat pekerja – manajemen, aspek hukum, dan aspek social budaya internal merupakan faktor yang membuat manajemen sumber daya manusia menjadi semakin penting dan kompleks.

Menurut Rachmawaty (2008: 14) kegiatan atau aktivitas Manajemen Sumber Daya Manusia secara umum adalah tindakan – tindakan yang diambil untuk membentuk satuan kerja yang efektif dalam suatu organisasi. Kegiatan tersebut meliputi: Persiapan dan penarikan, seleksi, pengembangan, pemeliharaan dan penggunaan.

Kegiatan persiapan dan penarikan menyangkut beberapa hal, diantaranya analisis pekerjaan dan jabatan. Analisis pekerjaan dan jabatan berfungsi untuk mengetahui tugas pekerjaan dan jabatan yang ada dalam organisasi serta persyaratan yang harus dimiliki oleh pegawai. Persyaratan yang harus dimiliki adalah tentang kualifikasi pegawai yang meliputi deskripsi pekerjaan dan spesifikasi pekerjaan. Selanjutnya adalah

menentukan perencanaan sumber daya manusia yang bertujuan memprediksi dan menentukan jumlah kebutuhan tenaga kerja pada saat ini dan masa yang akan datang. Perencanaan ini meliputi jenis pekerjaan, metode yang dipakai, cara penarikan, analisis jumlah kebutuhan tenaga kerja, jenis keahlian, sampai kapan saat dilakukan penarikan. Setelah proses kegiatan penarikan untuk memperoleh para pelamar pekerjaan yang berkualitas selesai maka akan dihasilkan sejumlah pelamar yang disaring melalui proses seleksi. Proses ini memilih orang – orang yang memenuhi spesifikasi kebutuhan organisasi. Proses ini sangat bervariasi untuk tiap organisasi. Masing – masing menerapkan kebutuhan yang berbeda dalam perlakuan seleksi. Biasanya proses standar meliputi tes seleksi, wawancara, referensi dan evaluasi kesehatan.

Program pengembangan mengajarkan berbagai keterampilan baru kepada para karyawan agar mereka tidak menjadi asing dan untuk memenuhi keinginan karir mereka akibat perubahan lingkungan kerja. Kemudian dilakukan penilaian prestasi kerja yang bertujuan untuk melihat kinerja pegawai apakah sudah sesuai dengan diharapkan. Dan selanjutnya dilakukan kegiatan pemeliharaan yaitu untuk melihat prestasi kerja pegawai. Kegiatan pemeliharaan tersebut tidak hanya sekedar kegiatan mengevaluasi, tetapi juga menunjukan seberapa baik berbagai kegiatan personalia telah dilakukan. Bila karyawan melaksanakan pekerjaan dengan baik, mereka harus menerima kompensasi yang layak dan adil. Bila manajemen personalia dan kompensasi tidak memuaskan

kebutuhan karyawan maka para karyawan mungkin akan berkumpul dan melakukan kegiatan kolektif. Hal ini mengakibatkan hubungan antara manajemen dan karyawan buruk. Hubungan perburuhan ini harus senantiasa dibina dengan tujuan memotivasi, memberdayakan pegawai yang dilakukan melalui penataan pekerjaan yang baik. Bila organisasi memiliki organisasi serikat pekerja maka menjadi tugas bersama untuk selalu mewujudkan kerja sama dan bersinergi dalam arti saling menguntungkan kedua pihak.

4. Konsep Pengawasan

Dalam kehidupan sehari-hari, istilah *controlling* disamakan maknanya dengan istilah pengawasan dalam pengertian luas, yakni tidak hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi tadi tetapi juga mengandung pengertian pengendalian.

Kamus Bahasa Inggris-Indonesia menterjemahkan pengawasan sebagai *controlling* (atau secara lengkap diterjemahkan sebagai kekuasaan, pengendalian, pembinaan, pengawasan) sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya daripada pengawasan.

Menurut Situmorang, (1998:17-18) pengendalian berasal dari kata dasar “kendali” sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar. Sehingga istilah *controlling* tidak dapat disamakan dengan istilah pengawasan karena pengertian *controlling* lebih luas dari

pengawasan, dimana dikatakan bahwa pengawasan adalah hanya kegiatan mengawasi saja atau melihat sesuatu dengan seksama dengan melaporkan saja hasil kegiatan mengawasi tadi, sedangkan *controlling* adalah disamping melakukan pengawasan juga melakukan kegiatan pengendalian, yakni : menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan menuju arah yang yang benar. Pendapat senada dikemukakan Muchsan (1997:38) yang mengatakan bahwa pengendalian lebih luas lingkup pengertiannya daripada pengawasan, sebab dalam pengendalian, disamping kegiatan pengawasan juga meliputi tindakan korektif dan pengarahan.

Sementara, Kamus Bahasa Indonesia (Pusat Bahasa Indonesia-Depdiknas 2008 :126) menyebutkan bahwa pengawasan berasal dari kata dasar *"awas*" yang bermakna tajam penglihatan, tidak meleng (memperhatikan baik-baik); waspada (hati-hati) sehingga pengawasan diartikan sebagai kegiatan mengawasi saja, dalam arti melihat atau memperhatikan sesuatu dengan seksama. Tidak ada kegiatan lain diluar itu kecuali melaporkan hasil kegiatan mengawasi tadi.

Sujamto (1986:19) mendefinisikan pengawasan sebagai :

> "Segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau kegiatan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak"

Siagian (2002:169) mendefinisikan pengawasan sebagai berikut:

> “Proses pengamatan langsung dari seluruh kegiatan organisasi guna lebih menjamin bahwa semua pekerjaan yang sedang dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya”

Soekarno K (dalam situmorang, 1998:20) mendefinisikan pengawasan sebagai berikut :

> “Pengawasan adalah suatu proses menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yan harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana”

Sedangkan Manullang (2005:173) memaknai pengawasan sebagai :

> “Suatu proses untuk menerapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi denga maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula “

Merujuk pada definisi menurut Siagian, Manullang dan Soekarno dapat disimpulkan bahwa dalam pengawasan terdapat dua bagian yaitu inti atau wujud perbuatan dalam pengawasan, dan gambaran tujuan yang hendak dicapai oleh pengawasan.

Karenanya dapat disimpulkan bahwa pengawasan merupakan suatu usaha sistematik untuk menetapkan standar pelaksanaan tujuan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan serta mengambil tindakakan koreksi yang diperlukan dan dapat diterapkan terhadap kegiatan-kegiatan atau pekerjaan yang sedang berjalan, juga terdapat pekerjaan atau kegiatan yang telah selesai.

a. Maksud dan Tujuan Pengawasan

Dalam rangka pelaksanaan pekerjaan dan untuk mencapai tujuan dari pemerintah yang telah direncanakan maka perlu ada pengawasan, karena adanya pengawasan tersebut serta tujuan yang akan dicapai yang dapat dilihat dengan berpedoman rencana (*planning*) yang telah ditetapkan terlebih dahulu oleh pemerintah sendiri.

Situmorang (1998) mengemukakan bahwa pada prinsipnya pengawasan itu sangat penting dalam pelaksanaan pekerjaan dan tugas pemerintahan, sehingga pengawasan diadakan dengan maksud untuk :

1. Mengetahui jalannya pekerjaan apakah lancar atau tidak;
2. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan yang baru:
3. Mengetahui apakah penggunaan budget yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan;
4. Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam *planning* atau tidak;
5. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam *planning*, yaitu standard

Menurut Leonard D. White (dalam situmorang, 1998:23) bahwa maksud pengawasan itu adalah :

a. Untuk menjamin bahwa kekuasaan itu digunakan untuk tujuan yang diperintah dan mendapat dukungan serta persetujuan dari rakyat;
b. Untuk melindungi Hak Asasi Manusia yang telah dijamin oleh undang undang daripada tindakan penyalah gunaan kekuasaan.

Maksud pengawasan menurut Arifin Abdul Rachmat (dalam Situmorang, 1998:23) adalah :

a. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan;
b. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan;
c. Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan dan kegagalan – kegagalannnya, sehingga dapat diadakan perubahan – perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah;
d. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah tidak dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih benar;

Pengawasan adalah suatu hal yang sangat penting terlebih dalam Negara berkembang, karena dalam Negara berkembang pembangunan dilaksanakan sangat pesat sedang potensi sumberdaya manusia yang secara mental belum siap dalam melaksanakan pembangunan memungkinkan terjadinya penyimpangan dari rencana awal sehingga kesalahan dan kecurangan merupakan hal yang tidak dapat dipungkiri, oleh karena itu pengawasan sangatlah dibutuhkan dan dijalankan sesuai aturan.

Merujuk pada batasan pengawasan menurut Sujamto (1986;19) dapat disimpulkan bahwa tujuan pengawasan adalah untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang obyek yang diawasi, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.

Terry (dalam Sujamto, 1986 ; 17) menyatakan pengawasan adalah untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi

atasannya, dan mengambil tindakan-tindakan korektif bila diperlukan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana.

Situmorang (1986;26) mendefinisikan tujuan pengawasan adalah :

a. Agar tercipta aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdaya guna dan behasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruksi dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat (control sosial) yang objektif, sehat betanggung jawab;
b. Agar terselenggaranya tertib adminitrasi di lingkungan aparatur pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat:
c. Adanya penugasan dalam melaksanakan tugas, fungsi atau kegiatan, tumbuhnya budaya malu dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama.

Selanjutnya, pengawasan secara langsung juga bertujuan untuk :

1. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan pemerintah;
2. Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan;
3. Mencegah pemborosan dan penyelewengan ;
4. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang atau jasa yang dihasilkan
5. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi.

Bohari (1992) mengemukakan tujuan pengawasan antara lain adalah mengamati apa yang sebenarnya terjadi dan membandingkan dengan apa yang seharusnya terjadi, dengan maksud untuk secepatnya

melaporkan penyimpangan atau hambatan kepada pemimpin/penanggung jawab fungsi/kegiatan yang bersangkutan agar dapat diambil tindakan korektif yang perlu.

Pengawasan bukan ditujukan untuk mencari kesalahan atau mencari siapa yang salah. Tujuan utama pengawasan ialah untuk memahami apa yang salah demi perbaikan di masa datang dan mengarahkan seluruh kegiatan-kegiatan dalam rangka pelaksanaan daripada suatu rencana sehingga dapat diharapkan suatu hasil yang maksimal, sebagaimana diungkapkan Manullang (2005;173) antara lain :

> "Tujuan utama dari pengawasan ialah mengusahakan agar apa yang direncana menjadi kenyataan"

Abdullah, (2005:180) Pengawasan bertujuan agar pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di daerah dapat berjalan sesuai standar dan kebijakan pemerintah pusat, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengawasan merupakan suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah pelaksanaan pekerjaan/kegiatan yang telah dilakukan sesuai dengan rencana semula. Kegiatan pengawasan pada dasarnya membandingkan kondisi yang ada dengan yang penyimpangan/hambatan segera diambil tindakan koreksi. Agar dapat efektif mencapai tujuannya, pengawasan tidak dilakukan hanya pada saat akhir proses manajemen saja, akan tetapi berada pada saat tingkatan proses manajemen. Dengan

demikian, pengawasan akan memberikan nilai tambah bagi peningkatan kinerja organisasi.

Secara umum pengawasan membantu manajemen dalam tiga hal yaitu :

a. Meningkatkan kinerja organisasi;
b. Memberi opini atas kinerja organisasi
c. Mengarahkan manajemen untuk melakukan koreksi atas masalah-masalah pencapaian kinerja yang ada.

Ketiga hal tersebut dilakukan dengan cara memberikan informasi yang dibutuhkan manajemen secara tepat dan memberikan tingkat keyakinan atas pencapaian rencana yang telah ditetapkan. Menurut Soeharjo (2009:99) pengawasan ditujukan untuk menciptakan pemerintahan yang efisien, efektif, berorientasi pada pencapaian misi dan visi

Dengan pengawasan diharapkan dapat diperoleh masukan bagi pengambil keputusan untuk :

a. Menghentikan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidakadilan
b. Mencegah terulangnya kembali kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidakadilan tersebut

c. Mendapatkan cara yang lebih baik atau membina yang telah baik untuk pencapaian tujuan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi organisasi dan pencapaian visi dan misi organisasi

Pengawasan akan bermakna dan dapat memainkan perannya dengan baik apabila telah dapat mencapai tujuan pengawasannya yakni :

a. Pihak yang diawasi merasa terbantu sehingga dapat mencapai visi dan misinya secara lebih efisien dan efektif;
b. Menciptakan suasana keterbukaan, kejujuran, partisipasi dan akuntabilitas;
c. Menimbulkan suasana saling percaya dalam dan di luar lingkungan operasi organisasi;
d. Meningkatkan akuntabilitas organisasi;
e. Meningkatkan kelancaran operasi organisasi;
f. Mendorong terjadinya *good governance*

b. Jenis Pengawasan

Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, menetapkan dua bentuk pengawasan yaitu pengawasan preventif dan represif.

1) Pengawasan preventif

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang yang dilakukan sebelum suatu tindakan dilaksanakan, hal ini dapat mencerminkan dari tata cara yang ditempuh yang berwujud dalam prosedur, peraturan yang dikeluarkan. Preventif lebih bertujuan untuk memberikan pencegahan terjadinya unsur pelanggaran disiplin, melalui peringatan terhadap unsur peraturan perundang-undangan.

Bagir Manan (2001:154) mengemukakan :

> ”Ada segi-segi positif dan negatif meniadakan pranata pengesahan peraturan daerah. Segi positif, karena pengawasan preventif dapat menjadi daya kendali atau belenggu terhadap inisiatif daerah. Melalui pengawasan preventif, daerah ”dipaksa” selalu tunduk pada kemauan pihak yang berwenang memberikan pengesahan. Segi negatif, tidak ada unsur pencegahan terhadap kekeliruan, kecerobohan atau kesalahan suatu peraturan daerah, misalnya ternyata bertentangan dengan kepentingan umum, atau bertentangan dengan kepentingan umum, atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya”

Basu Swastha (1998:102-103) mengatakan bahwa pengawasan preventif mempunyai beberapa fungsi pokok sebagai berikut :

a) Mencegah terjadinya berbagai penyimpangan atau kesalahan-kesalaha, artinya bahwa pengawasan yang baik adalah suatu pengawasan yang dapat mencegah kemungkinan terjadinya berbagai bentuk penyimpangan, kesalahan atau penyelewengan
b) Untuk memperbaiki berbagai penyimpangan atau kesalahan yang terjadi
c) Untuk mendinamisir organisasi/perusahaan serta genap kegiatan manajemen lainnya
d) Untuk mempertebal rasa tanggung jawab, dengan memperhatikan butir 1 sampai dengan butir 3 di atas, maka pengawasan yang dilakukan secara rutin mengakibatkan setiap bagian berikut karyawannya akan selalu bertanggung jawab terhadap semua tugas yang dilakukan

e) Dituntut syarat-syarat tertentu, misalnya kedisiplinan dalam pelaporan tentang kemampuan menilai kebenaran laporan dan sebagainya

Berdasarkan butir-butir pendapat di atas, maka pengawasan pada dasarnya menuntun pelaksana kegiatan di lapangan untuk melaksanakan tugas berdasarkan apa yang seharusnya berdasarkan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan

2) Pengawasan Represif

Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan sesudah suatu kegiatan dilakukan, dengan membandingkan apa yang harus terjadi/direncanakan dan apa yang terjadi (nyata)

Perbedaan antara pengawasan preventif dengan pengawasan represif tersebut dapat ditinjau dari segi waktu, tentang kapan pengawasan itu dilaksanakan. Dimana pengawasan preventif adalah pengawasan dilakukan sebelum sesuatu pekerjaan dilaksanakan. Tindakannya adalah untuk menjaga agar pelaksanaan suatu pekerjaan memenuhi ketentuan yang seharusnya. Sedangkan pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan sesudah suatu pekerjaan dilaksakan. Tindakannya membandingkan apakah pekerjaan yang telah dilaksanakan telah sesuai dengan seharusnya. Pengawasan represif ini dikenal dengan nama pemeriksaan. Namun perlu dipahami bahwa walaupun pemeriksaan bersifat represif, tetapi pemeriksaan mempunyai daya preventif. Sebab dari apa yang diungkapkan kembali hal-hal yang tidak sesuai dengan seharusnya.

Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik berupa Peraturan Daerah, Keputusan kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Daerah maupun Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Ketentuan Umum Pasal 1 Angka 9 PP Nomor 20 tahun 2001).

Menurut Bagir Mannan (2001:154) mengemukakan bahwa :

> ”Ada dua jenis pengawasan baku terhadap suatu pemerintahan otonomi yaitu pengawasan preventif (*preventif toezicht*) dan pengawasan represif (*represif toezicht*), pengawasan ini berkaitan dengan produk hukum dan tindakan tertentu organ pemerintahan daerah. Pengawasan preventif dikaitkan dengan wewenang pengesahan (*goedkeuring*). Pengawasan represif adalah wewenang pembatalan (*vermhitging*) atau penangguhan (*schorsing*).

Pengawasan represif atas penyelenggaraan pemerintah daerah, dikhawatirkan akan mengalami kendala dalam pelaksanaannya terutama dalam hal banyaknya kebijakan daerah yang harus menjadi objek pengawasan represif pemerintah.

Kedua jenis pengawasan di atas dapat dilakukan setiap saat, baik selama dalam proses manajemen administrasi berlangsung maupun setelah berkahir, untuk mengetahui tingkat pencapaian tujuan suatu organisasi unit kerja. Dengan kata lain, fungsi pengawasan harus dilakukan terhadap perencanaan dan pelaksanaannya (Nawawi, 1994 :6)

Fungsi pengawasan perlu dilaksanakan sedini mungkin, agar diperoleh umpan balik dalam melakukan perbaikan atau koreksi bila terdapat kekeliruan di dalamnya.

Melakukan tindakan koreksi atas penyimpangan-penyimpangan yang ada merupakan tahap terakhir dalam fungsi pengawasan, semakin cepat tindakan koreksi itu dilakukan dari prosedur yang kurang tepat, semakin cepat pula tujuan dapat terjadi (Siagian, 1995:215).

Selanjutnya Sujamto (1986 : 136) mengemukakan bahwa :

> ”Dalam upaya penegakan fungsi pengawasan, tindak lanjut pengawasan memegang peran yang sangat penting, pengawasan yang tidak diikuti oleh tindak lanjut pemeriksaan bukan hanya merupakan pemborosan yang sia-sia tetapi lebih dari itu justru merusak citra pengawasan itu sendiri”

Bila dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor : 32 Tahun 2004 tentang otonomi daerah, maka fungsi pengawasan terus berkembang karena negara berkembang pembangunan dilaksanakan sangat pesat sedangkan tenaga/personil belum siap mental dala melaksanakan pembangunan tersebut, sehingga akan terjadi kesalahan-kesalahan, kecurangan-kecurangan ataupun penyimpangan yang dapat merugikan negara serta rakyat. Dengan kondisi demikian aspek pengawasan adalah menjadi sangat penting dalam mendukung dan mengamankan kebijakan pemerintah daerah.

4. Konsep Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan

Upaya untuk mendorong atau meningkatkan pengawasan di bidang pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan beserta upaya-upaya pemberdayaan masyarakat dalam aktivitas pengawasan terumbu karang, telah mendorong Pemerintah menetapkan sejumlah perangkat

peraturan perundang-undangan, diantaranya : Undang-Undang No.31 Tahun 2004 tentang Perikanan, PP No.60 Tahun 2007 tentang Konservasi Sumber Daya Ikan, Undang-Undang No.27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, dan lainnya. Keberadaan terumbu karang sebagai salah potensi sumber daya kelautan patut dilindungi dan dilestarikan melalui serangkaian kegiatan pengawasan dan ketentuan larangan guna mencegah kerusakannya, maka dalam Pasal 35 UU No.27 Tahun 2007 ditetapkan bahwa dalam pemanfaatan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, setiap Orang secara langsung atau tidak langsun dilarang :a.menambang terumbu karang yang menimbulkan kerusakan Ekosistem terumbu karang; b. mengambil terumbu karang di Kawasan konservasi; c. menggunakan bahan peledak, bahan beracun, dan/atau bahan lain yang merusak Ekosistem terumbu karang; d. menggunakan peralatan, cara, dan metode lain yang merusak Ekosistem terumbu karang.

Selanjutnya bahwa dalam rangka pengaturan kewenangan dan tata cara pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan itu, Pasal 36 Undang-Undang No.27 Tahun 2007 mengatur bahwa :

1. Untuk menjamin terselenggaranya Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil secara terpadu dan berkelanjutan, dilakukan pengawasan dan/ atau pengendalian terhadap pelaksanaan ketentuan di bidang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau

Kecil, oleh pejabat tertentu yang berwewenang di bidang pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sesuai dengan sifat pekerjaaannya dan diberikan wewenang kepolisian khusus.

2. Pengawasan dan/atau pengendalian dilakukan oleh pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang menangani bidang pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sesuai dengan sifat pekerjaan yang dimilikinya.
3. Pejabat pegawai negeri sipil tertentu berwenang:
    a. mengadakan patroli/perondaan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil atau wilayah hukumnya; serta
    b. menerima laporan yang menyangkut perusakan Ekosistem Pesisir, Kawasan Konservasi, Kawasan Pemanfaatan Umum, dan Kawasan Strategis Nasional Tertentu.
4. Wewenang Pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri.
5. Dalam rangka pelaksanaan pengawasan dan pengendalian Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib melakukan pemantauan, pengamatan lapangan, dan/atau evaluasi terhadap perencanaan dan pelaksanaannya
6. Masyarakat dapat berperan serta dalam pengawasan dan pengendalian Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Kegiatan pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan tersebut memerlukan upaya koordinasi dan pembinaan serta penyediaan sarana dan prasarana sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 37 Undang-Undang No.27 Tahun 2007 bahwa pengawasan terhadap perencanaan dan pelaksanaan pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dilakukan secara terkoordinasi oleh instansi terkait sesuai dengan kewenangannya. Pasal 47 mengatur bahwa pemerintah menyelenggarakan pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil untuk meningkatkan pengembangan sumber daya manusia di bidang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 68 mengatur bahwa Pemerintah mengadakan sarana dan prasarana pengawasan perikanan.

Selanjutnya teknis pelaksanaan kegiatan pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan tersebut diatur dalam Pasal 69 Undang-Undang No.27 Tahun 2007 bahwa : (1) Pengawas perikanan, dalam melaksanakan tugas dapat dilengkapi dengan senjata api dan/atau alat pengaman diri lainnya serta didukung dengan kapal pengawas perikanan, (2) Kapal pengawas perikanan berfungsi melaksanakan pengawasan dan penegakan hukum di bidang perikanan, (3) Kapal pengawas perikanan dapat menghentikan, memeriksa, membawa, dan menahan kapal yang diduga atau patut diduga melakukan pelanggaran di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia ke pelabuhan terdekat untuk

pemrosesan lebih lanjut, (4) Kapal pengawas perikanan dapat dilengkapi dengan senjata api.

Dalam pengawasan itu, keterlibatan masyarakat mutlak diperlukan. Atas dasar itu maka dalam Pasal 38 Undang-Undang No.27 Tahun 2007 diatur bahwa pengawasan oleh masyarakat dilakukan melalui penyampaian laporan dan/atau pengaduan kepada pihak yang berwenang.

Dalam pengawasan pengelolaan perikanan, Pasal 66 Undang - Undang No.27 Tahun 2007 mengatur bahwa : (1) Pengelolaan perikanan dalam wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia dilakukan untuk tercapainya manfaat yang optimal dan berkelanjutan, serta terjaminnya kelestarian sumber daya ikan, (2) Pengelolaan perikanan untuk kepentingan penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan harus mempertimbangkan hukum adat dan/atau kearifan lokal serta memperhatikan peran serta masyarakat. Pasal 67 : Masyarakat dapat diikutsertakan dalam membantu pengawasan perikanan.

Melengkapi usaha-usaha pemberdayaan masyarakat dalam pengawasan sumber daya laut dan perikanan tersebut, maka pemerintah menetapkan ketentuan mengenai pembinaan masyarakat sebagaimana tertuang dalam Pasal 46 Undang-Undang No.27 Tahun 2007 yang mengatur bahwa : (1) Untuk meningkatkan kesadaran masyarakat tentang pentingnya konservasi sumber daya ikan dilakukan pembinaan

masyarakat, (2) Pembinaan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dunia usaha, lembaga swadaya masyarakat, atau kelompok masyarakat, (3) Dalam rangka pembinaan masyarakat dapat diberikan penghargaan atas upaya pengelolaan konservasi ekosistem, konservasi jenis ikan, dan konservasi genetik ikan, (4) Penghargaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diberikan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah kepada perseorangan atau mereka yang berjasa di bidang konservasi sumber daya ikan.

5. Konsep Kinerja

Kinerja merupakan hasil atau tingkat keberhasilan seseorang secara keseluruhan selama periode tertentu di dalam melaksanakan tugas dibandingkan dengan berbagai kemungkinan, seperti standar kerja, target,sasaran atau kriteria yang telah ditentukan terlebih dahulu dan telah disepakati bersama.

Kinerja atau *performance* digunakan bila seseorang menjalankan suatu tugas atau proses dengan terampil sesuai prosedur dan ketentuan yang ada. Menurut Mangkunegara (2000:67) memberikan pengertian tentang kinerja adalah :

> ”Hasil kerja secara kualitas dan kuantitas sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Selanjutnya Mangkunegara menyebutkan beberapa faktor yang mempengaruhi kinerja yaitu faktor kemampuan (ability) dan faktor motivasi (motivation). Secara psikologi, kemampuan (ability) seseorang terdiri kemampuan potensi (IQ), dan kemampuan reality (knowledge dan skill. Sedangkan

> motivasi terbentuk dari sikap (attitude) seseorang dalam menghadapi situasi kerja.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dipahami bahwa seorang pegawai dalam melaksanakan pekerjaannya sangat ditentukan oleh faktor kemampuan yang meliputi IQ, pengetahuan dan keahlian. Dalam arti bahwa seseorang yang memiliki IQ di atas rata-rata dengan pendidikan yang memadai untuk jabatannya dan terampil dalam mengerjakan pekerjaannya, maka akan lebih muda mencapai kinerja yang diharapkan. Oleh karena itu seorang pegawai perlu ditempatkan pada pekerjaan yang sesuai dengan keahliannya (*the right man in the right place, the right man on the right job*). Disamping itu keberhasilan seseorang dalam melaksanakan pekerjaannya juga ditentukan dengan adanya motivasi kerja. Motivasi kerja merupakan suatu tenaga internal yang dapat mengarahkan atau mendorong seseorang untuk melakukan suatu pekerjaan.

> "Kinerja sebagai suatu penampilan hasil karya personel baik kualitas maupun kuantitas dalam suatu organisasi. Kinerja dapat merupakan penampakan individu maupun kelompok kerja personel. Penampilan hasil karya tidak terbatas kepada personel yang memangku jabatan fungsional struktural, tetapi juga kepada keseluruhan jajaran personel di dalam organisasi (Ilyas, 2001 : 66).

Deskripsi dari kinerja menyangkut 3 komponen penting yaitu tujuan, ukuran dan penilaian. Penentuan tujuan dari organisasi merupakan strategi untuk meningkatkan kinerja. Tujuan ini akan memberikan arah dan mempengaruhi bagaimana seharusnya perilaku kerja yang diharapkan organisasi terhadap setiap personel. Walaupun demikian

penentuan tujuan tidaklah cukup, sebab itu dibutuhkan ukuran apakah seseorang personel telah mencapai kinerja yang diharapkan. Untuk itu ukuran kuantitatif dan kualitatif standar kinerja untuk setiap tugas dan jabatan personel memegang peranan penting.

Aspek ketiga dari definisi kinerja adalah penilaian kinerja secara secara regular yang dikaitkan dengan proses pencapaian tujuan kinerja setiap personel. Tindakan ini akan membuat personil untuk senantiasa berorientasi terhadap tujuan dan berperilaku kerja sesuai dan searah dengan tujuan yang hendak dicapai. Dengan demikian jelaslah bahwa pengertian kinerja dengan deskripsi tujuan, ukuran operasional dan penilaian regular mempunyai peranan penting dalam mempertahankan dan meningkatkan motivasi personil.

Menurut Simamora (1999:415) penilaian kinerja adalah :

> ”Alat yang berfaedah tidak hanya untuk mengevaluasi kerja dari para karyawan tetapi juga mengembangkan dan memotivasi kalangan karyawan. Sayangnya, penilaian kinerjanjuga dapat menjadi sumber kerisauan dan frustasi bagi manajer dan karyawan. Hal ini kerap disebabkan oleh ketidakpastian abiguitas diseputar sistem penilaian kinerja”.

Pada intinya penilaian kinerja dapat dianggap sebagai alat untuk mensertifikasi bahwa individu-individu memenuhi standar kinerja yang telah ditetapkan. Penilaian kinerja dapat pula menjadi cara untuk membantu individu-individu mengelola kinerja mereka.

Kinerja dapat dilihat dari berbagai sudut pandang, tergantung pada tujuan masing-masing organisasi dan bergantung pada bentuk organisasi itu sendiri.

Menurut Gomes (1999 : 159) mengemukakan bahwa :

> ”Kinerja sering berhubungan dengan tingkat produktifitas yang menunjukkan resiko input atau output dalam organisasi, bahkan dapat dilihat dari sudut performance dengan memberikan penekanan pada nilai efisiensi yang dikaitkan dengan kualitas output yang dihasilkan oleh para pegawai berdasarkan beberapa standar yang telah ditetapkan sebelumnya oleh organisasi yang bersangkutan”

Dari beberapa pendapat para ahli tersebut di atas dapat dikemukakan bahwa kinerja merupakan proses dan hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok dalam organisasi sesuai dengan tanggung jawab wewenangnya dengan didasari moral dan etis.

6. KONSEP KINERJA ORGANISASI

Kinerja merupakan produk dari kegiatan administrasi, yaitu kegiatan kerjasama untuk mencapai tujuan yang pengelolaannya biasa disebut sebagai manajemen. Sedangkan organisasi adalah sekelompok orang (dua atau lebih) yang secara formal dipersatukan dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Jadi Kinerja organisasi adalah hasil kerja yang didapatkan didalam suatu organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Keban (2003:43) menyebutkan bahwa ”kinerja (*performance*) dalam organisasi didefinisikan sebagai tingkat pencapaian hasil “*the degree of accomplishment* “ atau kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi secara berkesinambungan” sedangkan menurut Mahsun (2006:25) bahwa ”kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi yang tertuang

dalam *strategic planning* suatu organisasi".

Dari definisi diatas dapat dipahami bahwa kinerja organisasi adalah seberapa jauh tingkat kemampuan pelaksanaan tugas-tugas organisasi dalam rangka pencapaian tujuan sesuai dengan kemampuan yang dimiliki dan program/kebijakan/visi dan misi yang telah ditetapkan sebelumnya. Pengertian Kinerja dalam organisasi merupakan jawaban dari berhasil atau tidaknya tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Kinerja suatu organisasi dapat dilihat dari tingkatan sejauh mana organisasi dapat mencapai tujuan yang didasarkan pada visi dan misi yang sudah ditetapkan sebelumnya. Untuk itu, diperlukan beberapa informasi tentang kinerja organisasi. informasi tersebut dapat digunakan untuk melakukan evaluasi terhadap proses kerja yang dilakukan organisasi selama ini, sudah sejalan dengan tujuan yang diharapkan atau belum. Faktanya, banyak organisasi tidak mempunyai informasi tentang kinerja dalam organisasinya.

Mahsun (2006: 71) mengemukakan bahwa "Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif atau kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan". Sementara menurut Lohman (Mahsun, 2007:71) bahwa indikator kinerja adalah suatu variabel yang digunakan untuk mengekspresikan secara kuantitatif efektifitas dan efisiensi proses dengan pedoman pada target-target dan tujuan organisasi.

Berdasarkan beberapa definisi diatas, indikator kinerja adalah kriteria

yang digunakan untuk menilai keberhasilan pencapaian tujuan organisasi yang diwujudkan dalam ukuran-ukuran tertentu. Untuk menilai kinerja organisasi ini tentu saja diperlukan indikator-indikator atau kriteria-kriteria untuk mengukurnya secara jelas, tanpa indikator yang jelas tidak akan ada arah yang dapat digunakan untuk menentukan mana yang relatif lebih efektif diantara alternatif alokasi sumber daya yang berbeda, alternatif desain-desain organisasi yang berbeda, dan diantara pilihan-pilihan pendistribusian tugas dan wewenang yang berbeda.

Dalam organisasi publik, sulit untuk ditemukan alat ukur kinerja yang sesuai. Bila dikaji dari tujuan dan misi utama dari suatu organisasi publik adalah untuk memenuhi kebutuhan dan melindungi kepentingan publik. Ukuran kinerja organisasi publik terlihat sederhana, namun tidaklah demikian kenyataannya, karena hingga kini belum ditemukan kesepakatan tentang ukuran kinerja organisasi publik.

Dwiyanto (2008:49) mengemukakan bahwa :

> ”Kesulitan dalam pengukuran kinerja organisasi pelayanan publik sebagian muncul karena tujuan dan misi organisasi publik seringkali bukan hanya kabur akan tetapi juga bersifat multidimensional. Organisasi publik memiliki *stakeholders* yang jauh lebih banyak dan kompleks ketimbang organisasi swasta. Stakeholders dari organisasi publik seringkali memiliki kepentingan yang berbenturan satu dengan yang lainnya, akibatnya ukuran kinerja organisasi publik dimata para *stakeholders* juga menjadi berbeda - beda”

Berdasarkan pendapat diatas bahwa untuk mengukur kinerja organisasi publik cukuplah sulit karena bersifat multidimensional karena *stakeholder* memiliki kepentingan yang berbeda-beda sesuai kebutuhan mereka masing masing.

Dwiyanto (2008 : 50-51 ”Indikator-indikator atau kriteria-kriteria kinerja organisasi publik adalah produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas, akuntabilitas”

a) **Produktivitas**
   Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara *input* dengan *output*.
b) **Kualitas Layanan**
   Kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Kepuasan masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik. Keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indicator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat sering kali tersedia secara mudah dan murah yang dapat diperoleh dari media massa dan diskusi publik.
c) **Responsivitas**
   Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat menyusun agenda dan prioritas pelayanan dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimasukan sebagai salah satu indikator kinerja organisasi publik karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas sangat diperlukan dalam pelayanan publik karena hal tersebut merupakan bukti kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.
d) **Responsibilitas**
   Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit.
e) **Akuntabilitas**
   Akuntabilitas publik menunjukan pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat, asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu merepresentasikan kepentingan rakyat

Berdasarkan pengertian diatas maka untuk mengukur kinerja organisasi terdiri dari produktifitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas. Produktivitas dari suatu organisasi dapat dilihat dari rasio *input* dan *output*, kualitas layanan dapat dilihat dari sumber daya manusia dan kepuasan masyarakat, responsivitas dapat dilihat dari prosedur dan keinginan masyarakat, responsibilitas dapat dilihat dari tanggung jawab dan administrasi pelayanan sedangkan akuntabilitas dapat dilihat dari ukuran target yang dicapai.

Kumorotomo (Dwiyanto, 2008 :52-53) menggunakan beberapa kriteria dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik, antara lain adalah berikut ini:

a) **Efisiensi**
   Efisiensi menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis.
b) **Efektivitas**
   Apakah tujuan dari didirikannya organisasi pelayanan publik tersebut tercapai? Hal tersebut erat kaitannya organisasi rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi serta fungsi agen pembangunan. Salah satu faktor yang berkaitan dengan keberhasilan suatu organisasi adalah kemampuannya untuk mengukur seberapa baik semua komponen organisasi bekerja dan menggunakan informasi, guna memastikan bahwa pelaksanaannya memenuhi standar sekarang dan meningkat sepanjang waktu. Pada dasarnya pengertian efektifitas yang umum menunjukkan pada taraf tercapainya hasil, sering atau senantiasa dikaitkan dengan pengertian efisien, meskipun sebenarnya ada perbedaan diantara keduanya. Efektifitas menekankan pada hasil yang dicapai, sedangkan efisiensi lebih melihat pada bagaimana cara mencapai hasil yang dicapai itu dengan membandingkan antara *input* dan *output*nya.

c) **Keadilan**
   Keadilan mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik.
d) **Daya Tanggap**

> Berlainan dengan bisnis yang dilaksanakan oleh perusahaan swasta, organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari daya tanggap Negara atau pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat. Oleh sebab itu, kriteria organisasi tersebut secara keseluruhan harus dapat dipertanggungjawabkan secara transparan demi memenuhi kriteria daya tanggap ini.

Berdasarkan pendapat diatas maka untuk mengukur kinerja organisasi publik dapat di ukur dari efisiensi, efektifitas, keadilan dan daya tanggap. Keempat ukuran ini saling berhubungan satu dengan yang lainnya, dari mulai pertimbangan dari suatu manfaat yang didapat yang sesuai dengan visi dan misi yang ditentukan sehingga keadilan akan dirasakan yang kemudian daya tanggap kepada masyarakat akan lebih optimal.

Sedangkan menurut Mahsun (2006, 77-78) terdapat beberapa indikator dalam kinerja organisasi ialah sebagai berikut:

a) Masukan (*input*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini mengukur jumlah sumber daya seperti dana, SDM dan sumber daya yang dimiliki.
b) Proses. Dalam inidikator proses, organisasi merumuskan ukuran kegiatan, baik dari segi kecepatan, ketetapan, maupun tingkat akurasi pelaksanaan kegiatan tersebut. Rambu yang paling dominan dalam proses adalah tingkat efisiensi dan ekonomis pelaksanaan kegiatan organisasi. Efisiensi berati besarnya hasil yang diperoleh dengan pemanfaatan sejumlah masukan. Sedangkan ekonomis adalah bahwa suatu kegiatan dilaksanakan lebih murah dibandingkan dengan standar biaya dan waktu yang telah ditentukan untuk itu.
c) Keluaran (*output)* adalah sesuatu yang diharapkan langsung dapat dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik atau nonfisik. Tolak ukur keluaran digunakan untuk mengukur keluaran yang dihasilkan dari suatu kegiatan.
d) Hasil (*Outcomes)* adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung). Indikator keluaran lebih utama dari sekedar keluaran. *Outcomes* menggambarkan tingkat pencapaian atas hasil yang lebih tinggi yang mungkin mencangkup kepentingan banyak pihak.

e) Manfaat (*Benefit*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan. Indikator manfaat menggambarkan manfaat yang diperoleh dari indikator hasil. Manfaat tersebut akan dirasakan setelah beberapa waktu kemudian, khususnya dalam jangka menengah dan panjang.
f) Dampak (*Impact*) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif ataupun negatif.

Berdasarkan beberapa pendapat diatas bahwa kinerja organisasi sebenarnya dapat dilihat melalui berbagai dimensi seperti dimensi dari mulai produktifitas, kualitas layanan, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, responsivitas, responsibilitas, keadilan, daya tangkap, masukan, proses, keluaran, hasil, manfaat bahkan dampak dari suatu kebijakan atau program tersebut, setiap dimensi saling berkesinambungan satu dengan yang lainnya.

Produktifitas, tidak hanya mengukur efisiensi seperti menyangkut tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis tetapi juga efektifitas di dalam suatu organisasi apakah tujuan dari didirikannya organisasi pelayanan publik tersebut tercapai ataukah belum sehingga dapat mengukur kemampuan suatu organisasi atau instansi untuk seberapa baik semua komponen organisasi bekerja dan menggunakan informasi, guna memastikan bahwa pelaksanaannya memenuhi standar sekarang dan meningkat sepanjang waktu.

Apabila efektivitas sudah tercapai sesuai harapan didapat suatu rasio antara *input* dan *output* dari suatu kegiatan atau program disuatu

organisasi atau instansi, sehingga dihasilkan suatu kualitas layanan yang baik yang diharapkan sesuai tujuan yang telah ditetapkan dan dapat meningkatkan kinerja disuatu organisasi sehingga masyarakat mendapatkan pelayanan yang maksimal. Adanya kualitas layanan yang baik maka kinerja organisasi akan sangat respon terhadap kebutuhan masyarakat.

Responsivitas sangat diperlukan karena merupakan bukti kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda, dan mengembangan program-program pelayanan publik. Adanya responsivitas ini maka keadilan dalam suatu organisasi dapat dirasakan. Responsivitas dapat berpengaruh ke dalam responsibilitas karena responsibilitas dapat menggambarkan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit, sehingga akuntabilitas di dalam suatu organisasi akan lebih pro rakyat dan kebijakan-kebijakan yang dihasilkan di dalam program-program kerja suatu organisasi dapat mensejahterakan rakyatnya agar manfaat dari kebijakan tersebut akan terasa oleh semua pihak, baik masyarakat ataupun instansi atau organisasi yang mengelola kebijakan tersebut.

Kebijakan tersebut akan bermanfaat dan tidak percuma dengan adanya kebijakan yang telah dibuat agar dampak yang dihasilkan dari setiap kebijakan yang dikeluarkan akan lebih mementingkan kebutuhan

masyarakat, sehingga masyarakat akan patuh dan tunduk terhadap kebijakan yang telah dibuat.

Dimensi-dimensi didalam mengukur indikator kinerja organisasi pada dasarnya memiliki kesamaan substansial yakni untuk melihat seberapa jauh tingkat pencapaian hasil yang telah dilakukan oleh birokrasi pelayanan atau instansi tersebut apakah sesuai atau tidak dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Kinerja organisasi merupakan suatu konsep yang disusun dari berbagai indikator yang sangat bervariasi sesuai dengan fokus dan konteks penggunaannya untuk mencapai tujuan yang telah atau ingin dicapai oleh suatu organisasi atau instansi.

B. Defenisi Konsep

Latar belakang pengawasan sumberdaya perikanan adalah penurunan stok sumberdaya perikanan global, baik di perairan jurisdiksi negara-negara pantai maupun di laut lepas. Sumberdaya perikanan merupakan sumber makanan dan mata pencarian bagi masyarakat nelayan yang tinggal di pesisir pantai. Sumberdaya perikanan merupakan sumber pendapatan untuk pertumbuhan ekonomi negara pantai. Kehancuran sumberdaya perikanan akan memiskinkan nelayan dan negara pantai. Perikanan yang tidak bertanggung jawab mengancam pemanfaatan sumberdaya perikanan yang berkekelanjutan. Sumberdaya perikanan merupakan milik bersama (*common property)*, sehingga harus dikelola bersama semua negara. *Illegal, unreported, and unregulated (IUU) fishing* melemahkan pengelolaan sumberdaya perikanan, karena

tangkapan ikannya tidak terpantau. Dengan latar belakang hal-hal ini, maka *Food Agriculture Organization (FAO)* sebagai organisasi dunia yang menangani persoalan makanan dunia meminta negara pantai, bendera, dan pelabuhan mengimplementasikan pengawasan sumberdaya perikanan dengan sistem *Monitoring, Controlling, and Surveillance (MCS)* untuk mengelola sumberdaya perikanan di zona ekonomi eksklusif, mendukung pengelolaan sumberdaya perikanan di laut lepas, dan memberantas *IUU fishing.*

Pengawasan sumberdaya perikanan adalah pengawasan prosperity (kesejahteraan), bukan pengawasan security (keamanan). Pengawasan sumberdaya perikanan merupakan kegiatan operasional untuk pengelolaan sumberdaya perikanan yang berhasil agar sumberdaya perikanan tidak rusak karena pemanfaatan sumberdaya perikanan yang berlebihan (*overfishing) atau IUU fishing.* Pengawasan sumberdaya perikanan merupakan pengawasan yang tidak sama seperti kepolisian atau militer dengan hanya pendekatan penegakan hukum *(surveillance).* Tetapi komprehensif dan terintegrasi dengan sistem *Monitoring, Controlling, and Surveillance (MCS).*

Monitoring adalah kegiatan pengumpulan data tangkapan ikan untuk pemantauan tingkat pemanfaatan sumberdaya perikanan dan pemantauan aktivitas kapal perikanan di laut. *Controlling* adalah pengendalian pemanfaatan sumberdaya perikanan atau pengendalian aktivitas kapal perikanan dengan peraturan perundang-undangan agar

sesuai dengan ketentuan pengelolaan sumberdaya perikanan. Surveillance adalah kegiatan pengawasan pemanfaatan sumberdaya perikanan dan aktivitas kapal perikanan di laut. Aksi penegakan hukum (*law enforcement*) dilakukan terhadap kapal perikanan yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan atau ketentuan pengelolaan sumberdaya perikanan.

Tujuan pengawasan sumberdaya perikanan adalah pemanfaatan sumberdaya perikanan tidak melebihi jumlah tangkap yang diperbolehkan (JTB) dan ketaatan atau kepatuhan *(compliance*) masyarakat nelayan, perusahaan perikanan, atau kapal perikanan pada ketentuan peraturan perundang-undangan atau pengelolaan sumberdaya perikanan. Sasaran pengawasan sumberdaya perikanan adalah sumberdaya perikanan tidak rusak atau overfishing dan dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan untuk kesejahteraan dan peningkatan ekonomi masyarakat nelayan.

Peran bidang pengawasan perikanan sangat diperlukan untuk menjaga agar pemanfaatan sumberdaya alam hayati dapat berlangsung dengan sebaik-baiknya, sehingga sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya selalu terpelihara dan mampu mewujudkan keseimbangan dalam pemanfaatan yang berkesinambungan.

C. Model Berpikir

Dalam kegiatan pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya kelautan dan perikanan khususnya di Sulawesi Selatan umumnya

dilakukan melalui kegiatan penangkapan ikan yang dalam pelaksanaannya seringkali melanggar ketentuan dan aturan yang telah ditetapkan. Pelanggaran-pelanggaran tersebut dapat berupa penangkapan ikan dengan menggunakan alat, bahan dan cara penangkapan yang dilarang seperti penggunaan bahan peledak, pembiusan ikan serta cara penangkapan ikan yang dampaknya dapat mengakibatkan kerusakan sumberdaya ikan dana lingkungannya.

Salah satu bentuk tugas bidang pengawasan pada Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sulawesi Selatan dalam pengelolaaan sumberdaya perikanan dan kelautan adalah melaksanakan pengawasan bersama – sama dengan masyarakat pada wilayah sumberdaya kelautan dan perikanan di Provinsi Sulawesi Selatan. Pengawasan tersebut tentunya secara bertahap, bermitra dan senantiasa memperhatikan dinamika sistem sosial budaya, efektivitas kearifan lokal, komitmen kebijakan pemerintah, kontinuitas informasi dari masyarakat.

Dalam melakukan penelitian ini penulis menggunakan indikator kinerja yang diungkapkan oleh Mahsun (2006, 77-78) sebagaimana untuk mengetahui kinerja organisasi dapat menggunakan empat indikator yaitu : *input*, proses, *output* dan *outcome.* Berdasarkan hal tersebut diatas, maka kerangka pikir dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 1. Model Berpikir

