

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **2.1. Penelitian Terdahulu**

Oktarina Vera, (2013) Pengaruh Pengawasan Dan Kepuasan Kerja terhadap Disiplin Kerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) Pada Dinas Pasar Kota Pekanbaru. Dari hasil pengujian yang telah dilakukan, variable pengawasan dan kepuasan kerja memiliki pengaruh sebesar 49 % terhadap variabel kedisiplinan pada dinas pasar kota Pekanbaru, sedangkan sisanya sebesar 51 % dipengaruhi oleh variable lain yang tidak dimasukkan dalam model ini. Secara parsial variable pengawasan berpengaruh signifikan terhadap kedisiplinan pegawai negeri sipil pada dinas pasar kota Pekanbaru dengan nilai rata-rata 3,55. Secara parsial variabel kepuasan kerja berpengaruh signifikan terhadap kedisiplinan pegawai negeri sipil pada dinas pasar kota Pekanbaru dengan nilai rata-rata 3,53 yang berarti berada pada kriteria pegawai setuju dengan kepuasan kerja yang ada pada dinas pasar kota Pekanbaru.

Ahadiningsih, (2008) Pengaruh Pengawasan Terhadap Disiplin Kerja Pegawai Negeri Sipil Pada Kantor Sekretariat dari pada Kabupaten Serdang Bedagai. Berdasarkan hasil penelitian diperoleh hasil bahwa pengawasan mempunyai pengaruh yang positif terhadap disiplin pegawai negeri sipil pada kantor sekretariat DPRD Kabupaten Serdang Bedagai dan pengaruhnya berada pada kategori sedang. Selanjutnya, peningkatan disiplin pegawai negeri sipil pada kantor Sekretariat DPRD Kabupaten Serdang Bedagai sebesar 18,06%

disebabkan oleh pelaksanaan pengawasan, selebihnya dipengaruhi oleh variabel lain yang tidak termasuk dalam penelitian ini.

Sari (2011), Penerapan Fungsi pengawasan dalam meningkatkan disiplin kerja Pegawai Negeri Sipil Studi Di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah. Dari data yang diperoleh di lapangan, baik berupa data primer maupun data sekunder menunjukkan bahwa penerapan fungsi pengawasan di Badan kepegawaian daerah kabupaten Tapanuli Tengah masih belum maksimal dan harus lebih ditingkatkan lagi untuk dapat meningkatkan disiplin kerja pegawai negeri sipil sehingga dapat mewujudkan dan menyukseskan berbagai tujuan dari badan kepegawaian daerah itu sendiri.

Fabanyo (2011), Pelaksanaan Fungsi Pengawasan di Inspektorat Daerah Kota Tidore Kepulauan. Berdasarkan hasil analisis mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan khususnya pada kantor inspektorat daerah Tidore, Kepulauan ternyata dapatlah disimpulkan bahwa pelaksanaan pengawasan baik dilihat dari pemeriksaan, pengujian hingga penyelidikan, ternyata belum efektif, hal ini disebabkan karena adanya ketidak tepatan waktu dalam melakukan pengawasan, belum terkoordinasinya sistem pada pengawasan, belum akuratnya data penyimpangan yang ditemukan untuk aparatur pengawas di kantor Inspektorat, kota Tidore. Faktor yang mempengaruhi pelaksanaan penyelenggaraan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di kota Tidore adalah meliputi aparatur petugas yang memiliki skill, pengetahuan di bidang pekerjaan yang ditangani dan selain itu tersedianya sarana dan prasarana yang mendukung

pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh kantor inspektorat di kota Tidore, Kepulauan.

Dari keempat penelitian di atas untuk penelitian yang kuantitatif sama-sama mengukur pengaruh pengawasan terhadap disiplin kerja sedangkan untuk yang kualitatif sama-sama menjelaskan tentang pelaksanaan pengawasan pegawai dan belum ditemukan penelitian yang mengungkap dan menjelaskan sistem pengawasan pegawai negeri sipil secara detail. Maka dari itu penelitian ini dilakukan untuk mengungkap sistem pengawasan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diterapkan pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Kepanjen.

**Tabel 2.1**  
**Penelitian Terdahulu**

No	Nama, Judul, dan Tahun	Variabel	Indikator	Analisis	Hasil
1	Oktarina Vera, <i>Pengaruh Pengawasan Pengawasan Dan Kepuasan Kerja terhadap Disiplin Kerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) Pada Dinas Pasar Kota Pekanbaru, (2013)</i>	<b>Independen :</b> Pengawasan (X1), Kepuasan Kerja (X2) <b>Dependen :</b> Disiplin Kerja (Y)	Indikator Pengawasan (X1) : - Menentukan Standart - Penilaian Pekerjaan - Perbandingan antara pelaksanaan pekerjaan - Melakukan tindakan perbaikan Indikator Kepuasan Kerja (X2) : - Absen Menurun - Hasil Kerja Bagus - Giat,	- Jenis Penelitian ini adalah penelitian Kuantitatif - Analisis data yang dilakukan dengan menggunakan analisis Regresi Linier Berganda, Uji koefisien Determinasi ( $R^2$ ), Uji T, dan Uji F.	1. variable pengawasan dan Kepuasan Kerja memiliki pengaruh sebesar 49 % terhadap variabel Kedisiplinan pada Dinas Pasar Kota Pekanbaru, sedangkan sisanya sebesar 51 % dipengaruhi oleh variable lain yang tidak dimasukkan dalam model ini. 2. Secara parsial variabel Pengawasan berpengaruh signifikan terhadap kedisiplinan pegawai negeri sipil (PNS) pada Dinas Pasar Kota Pekanbaru dengan nilai rata – rata 3,55. Secara parsial variabel Kepuasan Kerja berpengaruh signifikan terhadap Kedisiplinan Pegawai negeri Sipil (PNS) pada Dinas Pasar

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Semangat Kerja Tinggi</li> <li>- Mempunyai Sifat Positif</li> </ul> <p>Indikator Disiplin Kerja (Y) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ketepatan Waktu</li> <li>- Kesetiaan Patuh pada peraturan yang ada</li> <li>- Mempergunakan dan memelihara peralatan</li> </ul>		<p>Kota Pekanbaru dengan nilai rata-rata 3,53 yang berarti berada pada kriteria Pegawai setuju dengan Kepuasan Kerja yang ada pada Dinas Pasar Kota Pekanbaru</p>
2	<p>Ahadiningsih Restu, <i>Pengaruh Pengawasan terhadap Disiplin kerja Pegawai Negeri Sipil Pada Kantor Sekretariat dari pada Kabupaten Serdang Bedagai.</i> (2008)</p>	<p><b>Independen :</b> Pengawasan (X1)</p> <p><b>Dependen :</b> Disiplin Kerja (Y)</p>	<p><b>Indikator Pengawasan (X1) :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Menentukan ukuran atau pedoman baku atau standar</li> <li>- Mengadakan penilaian atau mengukur pekerjaan</li> <li>- Perbandingan antara pelaksanaan pekerjaan</li> <li>- Melakukan Koreksi atau perbaikan</li> </ul> <p><b>Indikator Disiplin Kerja (Y) :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ketepatan Waktu</li> <li>- Kepatuhan pada peraturan yang ada</li> <li>- Tanggung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jenis Penelitian ini adalah penelitian Kuantitatif</li> <li>- Analisis data yang dilakukan dengan menggunakan analisis Regresi Linier</li> </ul>	<p>Pengawasan mempunyai pengaruh yang positif terhadap disiplin pegawai negeri sipil pada Kantor Sekretariat DPRD Kabupaten Serdang Bedagai dan pengaruhnya berada pada kategori sedang.</p> <p>Hal ini terbukti dengan hasil perhitungan koefisien korelasi product moment diperoleh hasil 0,425. selanjutnya dengan perhitungan korelasi determinan diperoleh hasil sebesar 18,06%. Yang berarti bahwa peningkatan disiplin pegawai negeri sipil pada Kantor Sekretariat DPRD Kabupaten Serdang Bedagai sebesar 18,06% disebabkan oleh pelaksanaan pengawasan, selebihnya dipengaruhi oleh variable lain yang tidak termasuk dalam penelitian ini.</p>

			Jawab - Mempergunakan dan memelihara peralatan		
3	Sari, Engga, <i>Penerapan Fungsi pengawasan dalam meningkatkan disiplin kerja pegawai negeri sipil studi di badan kepegawaian daerah kabupaten tapanuli tengah (2011)</i>	<b>Variabel :</b> - Pengawasan - Disiplin Kerja	<b>Indikator pengawasan efektif :</b> - Akurat - Tepat waktu - Objektif dan menyeluruh - Terpusat pada titik - pengawasan strategic - Realistik secara ekonomis dan organisasional - Sistem kerja organisasi - Fleksibel - Bersifat sebagai petunjuk dan operasional - Diterima anggota organisasi <b>Indikator meningkatkan disiplin:</b>  - Balas Jasa - Keadilan - Pengawasan Melekat (Waskat) - Sanksi Hukuman - Tujuan dan Kemampuan - Keteladanan dari	Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif.	Dari data yang diperoleh di lapangan, baik berupa data primer maupun data sekunder menunjukkan bahwa penerapan fungsi pengawasan di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah masih belum maksimal dan harus lebih ditingkatkan lagi untuk dapat meningkatkan disiplin kerja Pegawai Negeri Sipil sehingga dapat mewujudkan dan menyukseskan berbagai tujuan dari Badan Kepegawaian Daerah itu sendiri.

			Pimpinan		
	Fabanyo, Suryanti <i>Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DiInspektorat Daerah Kota Tidore Kepulauan(201 1)</i>	<b>Variable</b> Pengawasan	<b>Indikator :</b> Pelaksanaan Pengawasan yang efektif - Unsur keakurat - Tepat-waktu - Objektif dan menyeluruh - Terpusat - Realistis secara ekonomis dan organisasional - Terkoordinasi dengan aliran kerja - Fleksibel - Sebagai petunjuk dan operasional - Diterima para anggota organisasi	Penelitian ini digunakan teknik deskriptif/k ualitatif yaitu menguraikan secara kualitatif mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Kantor Inspektorat	Berdasarkan hasil analisis mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan khususnya pada Kantor Inspektorat Daerah Tidore, Kepulauan ternyata dapatlah disimpulkan bahwa pelaksanaan pengawasan baik dilihat dari pemeriksaan, pengujian hingga penyelidikan, ternyata belum efektif, hal ini disebabkan karena adanya ketidaktepatan waktu dalam melakukan pengawasan, belum terkoordinasinya sistem pada pengawasan, belum akuratnya data penyimpangan yang ditemukan untuk aparatur pengawas di kantor Inspektorat, kota Tidore. Faktor yang mempengaruhi pelaksanaan penyelenggaraan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di kota Tidore adalah meliputi aparatur petugas yang memiliki skill, pengetahuan di bidang pekerjaan yang ditangani dan selain itu tersedianya sarana dan prasarana yang mendukung pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Kantor Inspektorat di kota Tidore, Kepulauan.

## **2.2. Kajian Teoritis**

### **2.2.1 Pegawai negeri sipil**

#### **2.2.1.1. pengertian pegawai negeri sipil**

Di dalam masyarakat yang selalu berkembang, manusia senantiasa mempunyai kedudukan yang makin penting, meskipun negara Indonesia menuju kepada masyarakat yang berorientasi kerja, yang memandang kerja adalah sesuatu yang mulia, tidaklah berarti mengabaikan manusia yang melaksanakan kerja tersebut. Demikian juga halnya dalam suatu organisasi, unsur manusia sangat menentukan sekali karena berjalan tidaknya suatu organisasi kearah pencapaian tujuan yang ditentukan tergantung kepada kemampuan manusia untuk menggerakkan organisasi tersebut ke arah yang telah ditetapkan. Manusia yang terlibat dalam organisasi ini disebut juga pegawai. Untuk lebih jelasnya akan dikemukakan pendapat beberapa ahli mengenai definisi pegawai.

Pegawai adalah sumber daya manusia yang dimiliki oleh organisasi yang digunakan untuk menggerakkan atau mengelola sumber daya lainnya sehingga harus benar-benar dapat digunakan secara efektif dan efisien sesuai kebutuhan riil organisasi ( Yullyanti, 2009: 131).

Sedangkan menurut Thoha (2007: 64), Pegawai Negeri Sipil adalah sumber daya manusia atau aparatur yang memiliki peran penting dalam organisasi atau instansi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Dari definisi di atas dapat diketahui bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta. Dikatakan bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu

organisasi karena berhasil tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuannya tergantung pada pegawai yang memimpin dalam melaksanakan tugas-tugas yang ada dalam organisasi tersebut. Pegawai yang telah memberikan tenaga maupun pikirannya dalam melaksanakan tugas ataupun pekerjaan, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta akan mendapat imbalan sebagai balas jasa atas pekerjaan yang telah dikerjakan.

Ada dua pengertian pegawai negeri menurut Undang-Undang Pokok Kepegawaian No .43 Tahun 1999 Tentang Perubahan UU No.8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yaitu:

- a. Pegawai negeri adalah unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan pemerintah, menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.
- b. Pegawai negeri adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau diserahi tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **2.2.1.2. jenis pegawai negeri sipil**

Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang menjelaskan Pegawai Negeri terdiri dari:

- a. Pegawai Negeri Sipil
- b. Anggota Tentara Nasional Indonesia
- c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

Adapun Pegawai Negeri Sipil (PNS) menurut penempatannya dibagi kedalam tiga (3) golongan yaitu sebagai berikut :

**a. pegawai negeri sipil pusat**

1. Yang bekerja sama pada departemen, lembaga pemerintah non departemen, kesekretariatan, lembaga tertinggi atau tinggi negara, instansi vertikal di daerah-daerah dan kepaniteraan pengadilan.
2. Yang bekerja pada perusahaan jawatan misalnya perusahaan jawatan kereta api, pegadaian dan lain-lain.
3. Yang diperbantukan atau dipekerjakan pada Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten atau Kota.
4. Yang berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan dan diperbantukan atau dipekerjakan pada badan lain seperti perusahaan umum, yayasan dan lainnya.
5. Yang menyelenggarakan tugas Negara lainnya, misalnya hakim pada pengadilan negeri atau pengadilan tinggi dan lain-lain.

**b. pegawai negeri sipil daerah**

Pegawai Negeri Sipil daerah diangkat dan bekerja pada Pemerintahan Daerah Otonom baik pada Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten atau Kota.

**c. pegawai negeri sipil lain yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah**

Pegawai negeri sipil lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah, misalnya kepala-kepala kelurahan dan pegawai negeri di kantor sesuai dengan UU No.43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

**2.2.1.3. tugas dan fungsi pegawai negeri sipil**

Pegawai negeri adalah unsur aparatur negara, abdi Negara dan abdi masyarakat yang penuh dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Sehubungan dengan kedudukan Pegawai Negeri maka baginya dibebankan kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan dan sudah tentu disamping kewajiban baginya juga diberikan apa-apa saja yang menjadi hak yang didapat oleh seorang pegawai negeri (Thoha, 2007 : 65).

Pada Pasal 4 Undang-Undang No.43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian setiap pegawai negeri wajib setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintahan. Pada umumnya yang dimaksud dengan kesetiaan dan ketaatan adalah suatu tekad dan kesanggupan dari seorang pegawai negeri untuk melaksanakan dan mengamalkan sesuatu yang ditaati dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab.

Pegawai Negeri Sipil adalah pelaksana peraturan perundang-undangan, sebab itu maka seorang Pegawai Negeri Sipil wajib berusaha agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh anggota masyarakat. Sejalan dengan

itu pegawai negeri sipil berkewajiban memberikan contoh yang baik dalam mentaati dan melaksanakan segala peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Di dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan, pada umumnya kepada pegawai negeri diberikan tugas kedinasan untuk melaksanakan dengan baik (Thoha, 2007: 69).

Disamping kewajiban-kewajiban seperti tersebut di atas, dalam UU No.43 Tahun 1999 juga disebutkan hak-hak pegawai negeri yaitu: Menurut Pasal 7 Undang-Undang No.43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, setiap pegawai negeri berhak memperoleh gaji yang layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawab.

Pada dasarnya setiap pegawai negeri beserta keluarganya harus hidup layak dari gajinya, sehingga dengan demikian ia dapat memusatkan perhatian dan kegiatannya melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya. Gaji adalah sebagai balas jasa atau penghargaan atau hasil karya seseorang dalam menunaikan tugas sesuai dengan bidang pekerjaannya masing-masing (Hasibuan, 2005 : 117).

Dewasa ini sistem penggajian terhadap pegawai negeri sipil diatur dalam Peraturan Pemerintah No.15 Tahun 1985 Tentang Pengaturan Gaji Pegawai Negeri Sipil. Sistem penggajian yang dapat mendorong kegirahan bekerja untuk mencapai prestasi kerja yang optimal adalah sistem skala ganda, yaitu pemberian gaji kepada seorang pegawai negeri bukan saja didasarkan pada pangkat, tapi juga didasarkan pada besarnya tanggung jawab yang dipikul dan prestasi kerja yang dicapai (Hasibuan, 2005: 124).

Dalam UU No.43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dikatakan setiap pegawai negeri berhak atas cuti. Cuti adalah tidak masuk kerja yang diberikan dalam jangka waktu tertentu, dalam rangka untuk menjamin kesegaran jasmani dan rohani serta untuk kepentingan pegawai negeri perlu diatur pemberian cuti. Ketentuan tentang cuti ada diatur dalam Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1976 Tentang Cuti Pegawai Negeri Sipil.

## **2.2.2 Sistem**

### **2.2.2.1. Pengertian sistem**

Menurut Syaebani (2006:11) menulis bahwa “istilah sistem paling sering digunakan untuk menunjukkan pengertian tentang metode atau cara dan sesuatu himpunan unsur atau komponen yang saling berhubungan satu sama lain menjadi satu kesatuan yang utuh”.

Menurut Raporot (2011:4), “sistem berasal dari Yunani “System”, yang artinya sekumpulan objek yang bekerja bersama-sama menghasilkan metode, prosedur, teknik yang digabungkan dan diatur sedemikian rupa sehingga menjadi satu kesatuan yang berfungsi untuk mencapai suatu tujuan”.

Sedangkan dalam kamus besar bahasa Indonesia “sistem” diartikan sebagai “metode” sedangkan metode itu sendiri memiliki arti “cara teratur yg digunakan untuk melaksanakan suatu pekerjaan agar tercapai sesuai dengan tujuan yg telah ditentukan”.

Dari ketiga pendapat dapat disimpulkan bahwa sistem adalah suatu kumpulan bagian yang saling berhubungan serta diatur sedemikian rupa sehingga

menghasilkan suatu keseluruhan. Sistem merupakan sekumpulan unsur atau elemen yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi dalam melakukan kegiatan bersama untuk mencapai suatu tujuan.

#### **2.2.2.2. Ciri-ciri Sistem**

Menurut Aziz (2009:195) system memiliki beberapa ciri-ciri yaitu sebagai berikut:

- a. Setiap sistem merupakan bagian dari sebuah sistem yang lebih besar dan yang mencakup banyak sistem.
- b. Setiap bagian atau subsistem besar memiliki tujuan dan memberikan sumbangsih ke arah pencapaian sasaran tersebut.
- c. Subsistem-subsistem berkaitan satu sama lain, hingga suatu perubahan pada bagian tertentu sistem akan menimbulkan perubahan pada bagian lainnya.
- d. Setiap sistem memiliki suatu batasan sistem dan kita dapat memperluaskan atau mempersempitnya sesuai tujuan.
- e. Sistem fisik tertuju dalam mengalami entropi, yakni tidak mudah mengalami pengahancuran atau kekacauan.
- f. Apabila sebuah sistem terbuka ingin tetap bertahan, maka ia harus menggunakan cukup banyak input dari lingkungannya guna mengkompensasi output untuk menjalankan sistem yang bersangkutan.

## 2.2.3 Pengawasan

### 2.2.3.1 Pengertian pengawasan

Pengawasan dikatakan sebagai suatu proses, dimana pihak manajemen melihat apakah yang telah dikerjakan karyawan sesuai dengan apa yang seharusnya terjadi. Apabila tidak demikian halnya, maka diadakan penyesuaian-penyesuaian atau penilaian yang pernah dilakukan (Marnis,2009:90).

Menurut Siagian (2006:107) pengawasan adalah suatu proses pengamatan dari seluruh pelaksanaan kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan selanjutnya.

Sedangkan Herujito (2006:242) Pengawasan (*controlling*) sebagai elemen atau fungsi keempat manajemen ialah mengamati dan mengalokasikan dengan tepat penyimpangan-penyimpangan yang terjadi.

Pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen yang harus dilakukan oleh suatu perusahaan atau organisasi. Agar organisasi dapat mencapai tujuan fungsi manajemen harus berjalan beriringan. Melakukan suatu pengawasan terhadap rencana merupakan suatu keharusan, karena suatu implementasi rencana tanpa pengawasan atau pengendalian yang baik dari manajemen akan mengakibatkan tidak tercapainya tujuan (Sule dan Saefullah, 2008:317).

Dari beberapa pendapat di atas mengandung sebuah pengertian bahwa pengawasan adalah salah satu dari fungsi manajemen yang diperlukan oleh seorang manajer dalam mengatur organisasinya agar tujuan yang hendak dicapai bisa diraih dan efisien serta efektif.

Banyak ayat dalam Al-Quran yang menjelaskan tentang pentingnya manajemen. Di dalam Islam, fungsi pengawasan dapat terungkap pada ayat-ayat di dalam al Qur'an salah satu dari ayat tersebut adalah surat As-Shaaf ayat 3



Artinya: “Amat besar kebencian di sisi Allah bahwa kamu mengatakan apa-apa yang tidak kamu kerjakan.”

Ayat tersebut memberikan ancaman dan peringatan terhadap orang yang mengabaikan pengawasan terhadap perbuatannya.

### 2.2.3.2 Tujuan Pengawasan

Dalam rangka meningkatkan disiplin kerja pegawai negeri sipil untuk mencapai tujuan organisasi, maka pengawasan sangat diperlukan karena mempunyai tujuan-tujuan yang sangat berguna bagi pihak-pihak yang melaksanakannya. Suatu sistem pengawasan yang baik sangat penting dan berpengaruh dalam proses pelaksanaan kegiatan dalam organisasi pemerintah karena tujuan pengawasan adalah mengamati apa yang sebenarnya terjadi dan membandingkan dengan apa yang telah direncanakan dengan maksud untuk secepatnya melaporkan penyimpangan atau hambatan-hambatan kepada pimpinan yang bersangkutan agar dapat diambil tindakan korektif yang perlu. Selain itu, menurut Hasibuan (2009: 242) tujuan dari pengawasan adalah :

- a. Agar proses pelaksanaan kegiatan yang dilakukan tetap sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.
- b. Apabila terdapat penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan maka dilakukan tindakan perbaikan.
- c. Agar tujuan-tujuan yang dicapai tetap sesuai dengan perencanaannya.

Dapat disimpulkan bahwa tujuan pengawasan secara umum adalah usaha untuk dapat mewujudkan hal-hal yang telah direncanakan agar menjadi kenyataan, melakukan tindakan perbaikan apabila terjadi penyimpangan-penyimpangan, dan menciptakan suatu efektivitas dan efisiensi dalam berbagai kegiatan yang dilaksanakan.

### 2.2.3.3 Tipe-tipe pengawasan

Tipe-tipe pengawasan atau bentuk pengawasan menurut Handoko (2004: 361-362) sebagai berikut:

a. pengawasan pendahuluan

Pengawasan pendahuluan atau *steering controls*, merupakan pengawasan yang dirancang dalam pengantisipasi masalah atau penyimpangan-penyimpangan dari standar atau tujuan yang ditetapkan.

Pada tipe pengawasan ini, tindakan korektif akan dilaksanakan sebelum suatu kegiatan tertentu selesai dilaksanakan. Jadi, pendekatan pengawasan ini lebih aktif dan agresif karena melakukan identifikasi masalah-masalah atau penyimpangan-penyimpangan dan mengambil tindakan koreksi sebelum suatu masalah terjadi. Pengawasan ini akan menjadi efektif apabila seorang pimpinan mendapatkan informasi yang akurat dan tepat waktu mengenai perkembangan kegiatan yang dilaksanakan serta perubahan yang terjadi dalam lingkungan organisasi.

b. pengawasan *concurrent*

Pengawasan *concurrere* adalah pengawasan yang dilakukan bersamaan dengan pelaksanaan kegiatan. Pada tipe pengawasan ini, aspek-aspek tertentu yang ada dalam suatu prosedur pelaksanaan kegiatan harus disetujui terlebih dahulu atau adanya syarat tertentu yang harus dipenuhi agar kegiatan-kegiatan dapat dilanjutkan kembali sehingga akan lebih menjamin ketepatan pelaksanaan suatu kegiatan.

c. pengawasan umpan balik

Pengawasan umpan balik adalah bentuk pengawasan yang menilai dan mengukur hasil-hasil yang telah diperoleh dari penyelesaian suatu kegiatan. Hal-hal yang diukur atau yang dinilai adalah penyebab terjadinya penyimpangan-penyimpangan dari tujuan dan standar yang telah ditetapkan serta adanya penemuan-penemuan baru dari pelaksanaan kegiatan tersebut yang dapat diterapkan pada kegiatan-kegiatan serupa di masa yang akan datang.

Selanjutnya Hasibuan (2009: 247) mengelompokkan pengawasan berdasarkan sifat dan waktu pengawasan sebagai berikut:

1. *Preventive control* yaitu upaya yang dilakukan untuk menghindari terjadinya kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan kegiatan maka proses pengawasan dilakukan sebelum kegiatan dijalankan.
2. *Repressive control* yaitu pengawasan yang dilakukan setelah terdapat kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan suatu kegiatan. Proses pengawasan ini dilakukan agar kegiatan selanjutnya tidak mengalami kesalahan lagi dan berjalan sesuai dengan rencana yang ditetapkan.

3. Pengawasan saat kegiatan berlangsung, yaitu proses pengawasan yang dilakukan ketika suatu kegiatan sedang berjalan dan apabila ditemukan penyimpangan atau kesalahan dalam pelaksanaannya maka akan langsung diambil tindakan perbaikan.
4. Pengawasan berkala yaitu proses pengawasan yang dilakukan dalam jangka waktu tertentu atau secara berkala. Apabila adanya hal-hal kekecualian. Jadi, pengawasan ini dilakukan apabila ditemukan peristiwa-peristiwa yang istimewa dari suatu kegiatan.

#### **2.2.3.4 Proses dasar pengawasan**

Proses pengawasan adalah kumpulan kegiatan dalam melakukan pengawasan terhadap suatu tugas atau pekerjaan dalam organisasi atau instansi. Proses pengawasan ini terdiri dari beberapa tindakan yang bersifat fundamental bagi semua pengawasan yang dilaksanakan. Menurut Hasibuan (2009:245) mengemukakan langkah-langkah dalam proses pengawasan adalah sebagai berikut:

- a. Penentuan standar-standar yang digunakan sebagai dasar dalam pelaksanaan proses pengawasan.
- b. Melakukan penilaian terhadap pekerjaan yang telah dilaksanakan.
- c. Melakukan perbandingan antara hasil yang telah dicapai dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya.
- d. Jika terdapat penyimpangan atau kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan kegiatan maka dilakukan tindakan koreksi atau perbaikan agar kegiatan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Proses pengawasan menurut Handoko (2003: 362-365) terdiri dari lima tahap, sebagai berikut:

1. penetapan standar pelaksanaan

Penetapan standar pelaksanaan merupakan tahap pertama dalam proses pengawasan. Standar merupakan suatu satuan pengukuran yang dapat digunakan sebagai dasar dalam penilaian hasil pekerjaan.

2. penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan

Tahap kedua dalam proses pengawasan adalah penentuan pengukuran pelaksanaan pekerjaan. Tanpa adanya usaha untuk melakukan pengukuran terhadap pelaksanaan kegiatan yang dilaksanakan maka penetapan standar hanya akan menjadi sia-sia.

3. pengukuran pelaksanaan kegiatan

Setelah sistem pengukuran dan monitoring ditetapkan, maka tahap selanjutnya akan dilakukan pengukuran terhadap pelaksanaan kegiatan secara terus-menerus. Beberapa cara yang digunakan dalam melakukan pengukuran pelaksanaan kegiatan yaitu pengamatan, laporan baik lisan maupun tulisan, inspeksi, dan lain-lain.

4. perbandingan pelaksanaan dengan standar dan analisa penyimpangan.

Pembandingan pelaksanaan nyata dengan pelaksanaan kegiatan yang telah direncanakan atau dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya merupakan tahap-tahap kritis dalam proses pengawasan yang dilakukan. Tahap ini merupakan tahap yang mudah dilakukan tetapi dapat terjadi kompleksitas saat ditemukan adanya penyimpangan-penyimpangan dan kesalahan-kesalahan.

#### 5. pengambilan tindakan koreksi bila diperlukan

Apabila hasil pengawasan yang dilakukan menemukan adanya penyimpangan-penyimpangan dan diperlukan tindakan koreksi, maka tindakan tersebut harus dilakukan untuk pencapaian hasil yang lebih baik. Tindakan koreksi tersebut berupa perubahan standar, perbaikan pelaksanaan kegiatan, atau keduanya dilakukan secara bersamaan.

#### **2.2.3.5 Waktu pelaksanaan pengawasan**

Pengawasan dalam suatu kegiatan harus terencana. Menurut Sumarni dan Soeprihanto (2003 : 172 ) ada 3 waktu pelaksanaan yang biasanya dilakukan yaitu sebagai berikut :

- a. Sebelum kegiatan yaitu pengawasan dilakukan sebelum kegiatan pada organisasi itu dilaksanakan.
- b. Selama kegiatan yaitu pengawasan dilakukan selama kegiatan pada organisasi itu berlangsung.
- c. Sesudah kegiatan yaitu pengawasan dilakukan setelah kegiatan pada organisasi itu dilaksanakan dengan membandingkan antara rencana dan hasil pemeriksaan apakah semuanya telah selesai dengan kebijaksanaan atau ketentuan yang berlaku.

#### **2.2.3.6 Indikator sistem pengawasan yang efektif**

Agar dapat efektif, setiap pengawasan harus memenuhi kriteria tertentu, Handoko (2003: 373-374) mengemukakan karakteristik sistem pengawasan yang efektif adalah sebagai berikut:

a. akurat

Data tentang pelaksanaan kegiatan harus akurat agar organisasi tidak salah dalam mengambil tindakan-tindakan koreksi.

b. tepat waktu

Agar segera dapat mengambil tindakan koreksi atau perbaikan, maka informasi yang ada harus dikumpulkan, disampaikan, dan dievaluasi dengan cepat.

c. objektif dan menyeluruh

Artinya bahwa setiap data dan informasi yang diperoleh harus mudah dipahami dan lengkap.

d. terpusat pada titik pengawasan strategik

Proses pengawasan harus terfokus pada bagian-bagian strategis yang sering terjadi kesalahan atau penyimpangan-penyimpangan.

e. realistik secara ekonomis

Pembiayaan dalam pelaksanaan kegiatan pengawasan harus dibuat secara realistis yaitu harus adanya keseimbangan antara biaya yang dikeluarkan dengan kegunaan yang akan diperoleh.

f. realistik secara organisasional

Proses pengawasan harus harmonis dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam organisasi, baik hubungan antara individu maupun antara unit-unit kerja.

g. tersistem dengan aliran kerja organisasi

sistem pengawasan yang dilakukan harus dikoordinasikan dengan unit kerja lainnya karena setiap tahap yang dilakukan akan dapat mempengaruhi sukses atau tidaknya seluruh proses yang dilakukan.

h. fleksibel

Proses pengawasan harus mampu fleksibel dalam pelaksanaannya agar dapat menerima dan memberikan tanggapan, kesempatan, maupun ancaman yang datang dari lingkungan sekitar organisasi atau institusi.

i. bersifat sebagai petunjuk dan operasional

Pengawasan yang dilakukan harus mampu menjadi petunjuk bagi atasan atas terjadinya penyimpangan-penyimpangan atau kesalahan dari standar yang telah ditetapkan sehingga mampu mengambil tindakan koreksi dengan tepat.

j. diterima anggota organisasi

Sistem pengawasan yang ada dalam suatu organisasi atau institusi tertentu harus dapat diterima oleh anggota organisasi sehingga akan mendorong kesuksesan para anggota dengan adanya peningkatan tanggung jawab dan prestasi kerja pegawai.

#### **2.2.3.7 Sistem pengawasan**

Dalam setiap organisasi, dikenal beberapa dengan sistem atau teknik pengawasan Soelistriyo (2003 : 86) yang mengungkapkan 2 macam yaitu:

a. pengawasan dari dalam organisasi (*internal control*)

Pengawasan internal ini merupakan pengawasan yang dilakukan oleh seorang atasan terhadap bawahannya. Hal-hal yang menjadi cakupan pengawasan internal ini adalah semua hal yang dilakukan oleh para bawahan dalam organisasi tersebut, antara lain pelaksanaan tugas sehari-hari, prosedur dalam kerja, disiplin pegawai, dan sebagainya. Tindakan ini dilakukan atasan untuk tetap dapat mewujudkan tujuan organisasi.

Kemudian pengawasan internal itu sendiri dibagi menjadi dua yaitu pengawasan langsung dan tidak langsung :

1. pengawasan langsung

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan langsung oleh seorang pemimpin pada waktu kerja sedang dilakukan. Pada sistem pengawasan ini, seorang pemimpin berhak melakukan pemeriksaan pekerjaan anggotanya secara langsung di tempat tersebut (Hasibuan, 2009 :245).

2. pengawasan tidak langsung

Pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang dilakukan seorang pimpinan dari jarak jauh. Pengawasan ini berupa bentuk laporan lisan ataupun tulisan yang diberikan oleh para bawahan. Pengawasan seorang atasan atau pimpinan selain mengawasi pegawai pemimpin harus juga mengerjakan tugas-tugasnya yang lain (Hasibuan, 2009 :245).

Sistem pengawasan internal dalam pandangan Islam dilakukan untuk meluruskan yang tidak lurus, mengoreksi yang salah, dan membenarkan yang tidak benar. Sistem pengawasan internal dalam pandangan Islam terbagi menjadi



Dan dijelaskan juga oleh Rosulullah SAW tentang pengawasan melalui sabdanya yang diriwayatkan oleh Darimi (Jus 03, 2833:1837) :

حَدَّثَنَا أَبُو نُعَيْمٍ حَدَّثَنَا سُفْيَانُ عَنْ حَبِيبِ بْنِ أَبِي ثَابِتٍ عَنْ مَيْمُونِ بْنِ أَبِي شَيْبٍ عَنْ أَبِي ذَرٍّ  
قَالَ قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ اتَّقِ اللَّهَ حَيْثُمَا كُنْتَ وَاتَّبِعِ السَّبِيَّةَ الْحَسَنَةَ وَخَالِقِ  
النَّاسَ بِخُلُقٍ حَسَنٍ

Artinya :”Rosulullah SAW bersabda :“Bertakwalah pada Allah dimana saja berada, gantilah yang jelek dengan yang baik, bergaullah dengan orang lain dengan akhlaq yang bagus.”

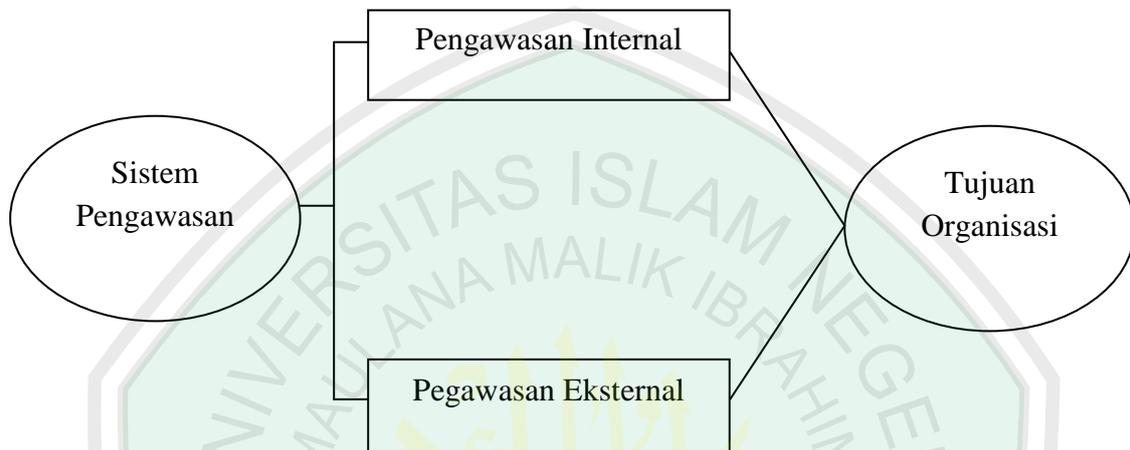
Diriwayatkan juga oleh Bukhori (Jus 01 : 21):

حَدَّثَنَا مُسَدَّدٌ قَالَ حَدَّثَنَا يَحْيَى عَنْ إِسْمَاعِيلَ قَالَ حَدَّثَنِي قَيْسُ بْنُ أَبِي حَازِمٍ عَنْ جَرِيرِ بْنِ  
عَبْدِ اللَّهِ قَالَ بَا يَعْتُ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ عَلَى إِقَامِ الصَّلَاةِ وَإِتَاءِ الزَّكَاةِ وَالنُّصْحِ  
لِكُلِّ مُسْلِمٍ

Artinya: Jarir bin Abdillah berkata :” Aku baiat pada Rasulullah untuk menegakkan shalat, mengeluarkan zakat dan saling menasihati sesama saudara sesama muslim.”

Sebagaimana maksud Hadist diatas, memberikan pengawasan kepada pegawai itu sangat dianjurkan. Pada dasarnya Pengawasan dilakukan untuk meluruskan yang tidak lurus, mengkoreksi yang salah, dan membenarkan yang belum benar. Oleh karena itu pengawasan itu dilakukan untuk mengoreksi dan memberikan evaluasi atau teguran untuk penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam suatu organisasi.

### 2.3. Kerangka Berpikir



**Gambar 2.3 Kerangka Berpikir**

#### Definisi Istilah :

- a. Sistem pengawasan merupakan teknik atau metode yang digunakan oleh suatu organisasi atau perusahaan untuk menjamin pelaksanaan kerja sesuai dengan yang direncanakan sebelumnya.
- b. Pengawasan internal merupakan suatu pengawasan atau pengamatan yang dilakukan secara langsung oleh pemimpin pada saat jam kerja.
- c. Pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh pemimpin dengan jarak jauh