

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Kegiatan manajemen merupakan kegiatan yang satu sama lain saling berkaitan dalam rangka mengoptimalkan sumber-sumber daya sehingga efektif dan efisien. Kegiatan manajemen yang berhubungan dengan mengoptimalkan sumber daya manusia adalah manajemen personalia atau pegawai.

Sumber daya manusia atau pegawai merupakan unsur yang sangat penting dalam meningkatkan efektivitas organisasi, karena pada dasarnya efektivitas organisasi merupakan sinergi dari efektivitas kerja pegawai secara perorangan maupun secara kelompok.

Efektivitas kerja pegawai secara perorangan merupakan aspek yang mendapat perhatian dalam Manajemen Kepegawaian, karena unsur manusia mempunyai kedudukan yang strategis sebagai subjek atau pelaksana dari kegiatan-kegiatan organisasi. Salah satu upaya dalam meningkatkan efektivitas kerja pegawai adalah pengawasan melekat.

Pengawasan melekat merupakan salah satu fungsi dari manajemen, karena dengan adanya pengawasan kemungkinan-kemungkinan

penyimpangan dari aktivitas kerja seharusnya dapat dicegah, diperbaiki dan dibina. Seperti dikemukakan oleh Alex S Nitisemito (1985:217) bahwa "Pengawasan adalah usaha-usaha untuk mencegah kemungkinan-kemungkinan penyimpangan dari pada rencana-rencana, instruksi-instruksi, saran-saran dan sebagainya yang telah ditetapkan".

Dalam mengidentifikasi kemungkinan-kemungkinan penyimpangan diperlukan pelaksanaan pengawasan melekat secara efektif. Karena secara umum pengawasan berfungsi untuk (1) mempertebal rasa tanggung jawab; (2) membina agar melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan; (3) mencegah terjadinya penyimpangan; dan (4) memperbaiki kesalahan agar pekerjaan tidak mengalami hambatan. Soewarno Handyaningrat (1981:144). Dengan demikian pengawasan mempunyai fungsi dalam meningkatkan kinerja pegawai.

Aktualisasi pengawasan dalam organisasi penting sebab sering terdapat gejala-gejala penyimpangan dalam prosedur kerja. Gejala-gejala umum pentingnya pengawasan dikemukakan oleh Hadari Nawawi (1992:2) yang intinya adalah (1) Pelaksanaan tugas kurang efektif dan efisien, (2) masih ditemui berbagai kelemahan dalam bekerja, (3)

tindak lanjut hasil pengawasan masih belum dilakukan secara optimal dan (4) kemampuan aparatur masih rendah.

Sebagian dari kecenderungan umum tersebut diatas masih tampak dilingkungan Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Barat. Penampakan kinerja personal yang belum optimal. Dugaan terhadap kurang optimalnya kinerja personil tampak pada fenomena-fenomena yang terdiri dari : (1) "merger" antara dua instansi (Dinas Pendidikan dan Kebudayaan dengan Kanwil Departemen Pendidikan dan Kebudayaan) menimbulkan fenomena kinerja pegawai yang menurun; (2) mekanisme kerja belum tertata dalam alur kerja sama sistematis; dan (3) belum ada standar kerja yang menunjukkan indikator keberhasilan dalam bekerja. Dari ketiga hal di atas, kinerja pegawai yang tampak pada pelaksanaan tugas-tugas belum optimal dilakukan. Apabila dipandang dari sudut manajemen sebagai proses kinerja dapat ditingkatkan dengan mengimplementasikan fungsi manajemen secara effective. Hal ini penting sebab pengawasan merupakan fungsi dari manajemen yang mempunyai tujuan terciptanya kondisi yang efektif dan efisien.

Dalam mengoptimalkan kinerja pegawai dibutuhkan proses pengawasan yang memadai. Pengawasan melekat merupakan pengawasan atasan langsung yang didalamnya terdapat kegiatan

penilaian dan pembinaan pegawai. Karena itu, terdapat dua persoalan pokok dalam penelitian ini terdiri dari : (1) bagaimanakah penilaian dan pembinaan dilakukan dalam pengawasan melekat, dan (2) apakah penilaian dan pembinaan dalam pengawasan melekat tersebut dapat mengoptimalkan kinerja personil?

Dari dua persoalan pokok diatas, maka penelitian ini mengambil tema *"Penilaian dan Pembinaan Pengawasan Melekat Dalam meningkatkan Kinerja Pegawai di Lingkungan Subdin Bina Program Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Barat"*.

B. PERUMUSAN DAN PEMBATASAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Belum optimalnya kinerja pegawai di lingkungan Subdin Bina Program Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Barat;
2. Belum efektifnya pelaksanaan pengawasan melekat yang meliputi pelaksanaan penilaian dan pembinaan pegawai di lingkungan Subdin Bina Program Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Barat.

Dari rumusan masalah tersebut diatas maka ruang lingkup penelitian terdiri dari :

1. Penilaian dalam pengawasan melekat dengan aspek yang diungkap :
 - a. Mengumpulkan data yang berkaitan dengan sistem dan sarana kerja;
 - b. Menganalisis penggunaan sarana dan sistem kerja;
 - c. Membandingkan pelaksanaan kegiatan dengan rencana;
 - d. Menganalisis gejala dan penyebab terjadinya penyimpangan untuk selanjutnya melakukan langkah-langkah tindak lanjut;
 - e. Memberikan umpan balik hasil penilaian dalam pengawasan;
2. Pembinaan dalam pengawasan melekat dengan aspek yang diungkap
 - a. Tindakan penyempurnaan (korektif);
 - b. Tindakan pemberian penghargaan;
 - c. Tindakan administrasi;
 - d. Tindakan tuntutan atau gugatan;
3. Kinerja pegawai dengan aspek yang diungkap :
 - a. Prakarsa;
 - b. Tanggungjawab;
 - c. Mutu;
 - d. Laporan Kerja;

- e. Pengendalian waktu;
- f. Tingkat kekeliruan dalam bekerja;
- g. Dokumen dalam bekerja;
- h. Tindak lanjut dalam bekerja.

Ruang lingkup masalah tersebut diatas dirumuskan dalam beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimanakah penilaian pegawai dilaksanakan dalam pengawasan melekat ?
2. Bagaimanakah pembinaan pegawai dilaksanakan dalam pengawasan melekat ?
3. Bagaimanakah kinerja pegawai ?
4. Apakah penilaian dan pembinaan dalam pengawasan melekat secara bersama-sama memberikan kontribusi terhadap kinerja pegawai ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Secara umum tujuan penelitian merupakan pegangan atau pedoman bagi peneliti dalam melaksanakan penelitian. Tujuan penelitian pada umumnya adalah untuk mengidentifikasi penilaian dan pembinaan dalam pengawasan melekat guna meningkatkan kinerja.

Sedangkan secara spesifik tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui :

1. Implementasi pengawasan melekat yang terdiri dari (a) implementasi penilaian pegawai; (b) implementasi pembinaan pegawai di lingkungan Subdin Bina Program Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Barat ?
2. Kinerja pegawai di lingkungan Subdin Bina Program Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Barat
3. Kontribusi penilaian dan pembinaan pegawai dalam pengawasan melekat terhadap peningkatan kinerja pegawai di lingkungan Subdin Bina Program Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Barat

D. KERANGKA TEORITIK, ANGGAPAN DASAR DAN HIPOTESIS PENELITIAN

1. Kerangka Teoritik

Kerangka teorik penelitian merupakan kerangka pikir peneliti sebagai pedoman bagi peneliti dalam melakukan penelitian. Kerangka pikir tersebut merupakan pokok-pokok pikiran yang melandasi kerja penelitian.

a. Proses Pengawasan Melekat

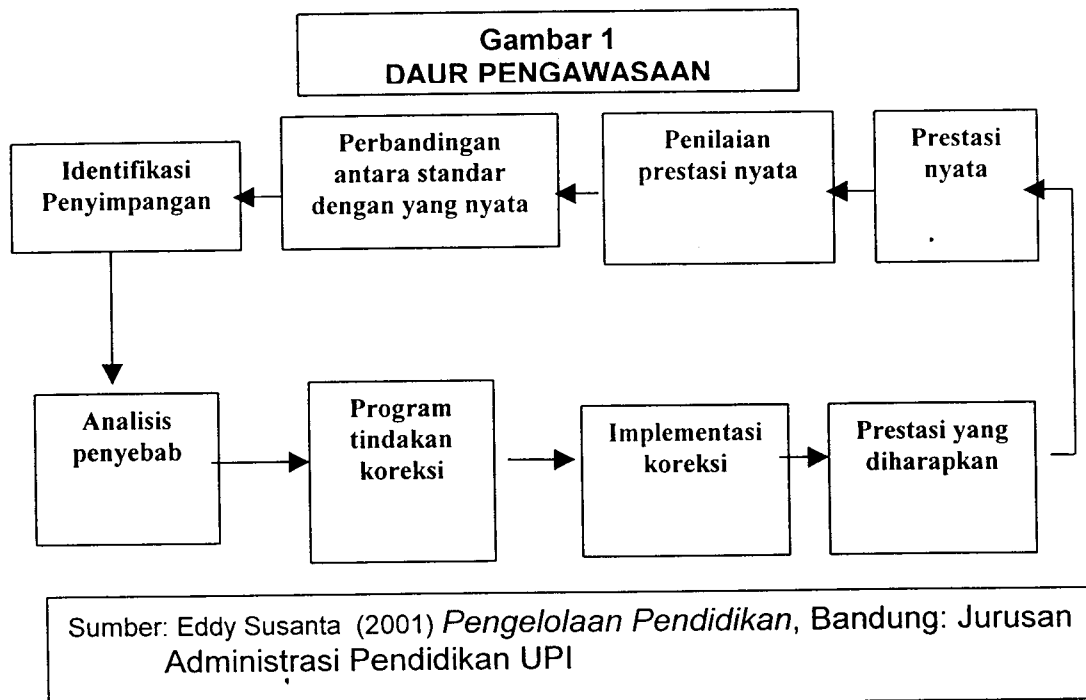
Konsep pengawasan merupakan proses kegiatan untuk memeriksa, menilai dan mengambil tindakan pembinaan terhadap kinerja pegawai yang tidak sesuai dengan pedoman yang telah ditetapkan. Dalam pengawasan melekat kegiatan tersebut dilakukan oleh atasan langsung. Pengawasan yang dilakukan



atasan langsung merupakan cara yang effective untuk meningkatkan kinerja sebab jarak baik secara organisatoris maupun secara personal antara atasan dan bawahan (staf) sangat dekat. Misalnya, Sujamto (1989:32) mendefinisikan pengawasan melekat, sebagai berikut:

Sebenarnya pengawasan atasan langsung yang sering dikenal pula dengan *built in control* itu potensial, karena jarak antara obyek dengan subyek pengawasan adalah begitu dekat sehingga setiap gejala penyimpangan akan lebih mudah dan lebih cepat terlihat. Dengan demikian tindakan-tindakan pencegahan dan penanggulangannya dapat dilakukan secara lebih dini dan cepat.

Agar pengawasan melekat dilaksanakan secara effective maka, prosedur kerja pengawasan harus dilaksanakan secara logis, sistematis dan rasional. Pada umumnya prosedur pengawasan dapat diilustrasikan melalui gambar sebagai berikut:



Pengawasan terdiri dari kegiatan-kegiatan yang merupakan upaya agar peristiwa dan kegiatan dalam organisasi serasi dengan rencana. Meskipun setiap organisasi mempunyai karakteristik yang berbeda (tergantung pada misi, jenis, bentuk dan sebagainya), tetapi dalam kegiatan pengawasan semua organisasi melaksanakan tahapan-tahapan pokok yang sama. Tahapan-tahapan tersebut yaitu : penentuan standar, pengukuran, perbandingan hasil pengukuran dengan standar, dan upaya "*correction action*". Oteng Sutisna (1986) bahkan meringkasnya menjadi tiga langkah besar: 1) menyelidiki apa yang sedang dilakukan; 2) membandingkan hasil-hasil dengan harapan; 3) menyetujui hasil-hasil itu atau tidak menyetujuinya, dalam hal yang terakhir perbaikan yang hendaknya diambil.

Dari uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa dalam pengawasan terdapat kegiatan yang amat penting (esensial), yaitu penilaian dan pembinaan, seperti yang dikatakan oleh Oteng Sutisna (1986) penilaian termasuk dalam kegiatan menyelidiki ada yang sedang dikerjakan, membandingkan hasil-hasil dengan harapan, dan menyetujui hasil-hasil atau tidak menyetujuinya. Sedangkan pembinaan termasuk dalam kegiatan terakhir yaitu perbaikan yang akan diambil sebagai tindak lanjut dari hasil penilaian.



b. Penilaian Dalam Pengawasan Melekat

Dalam lembaga public yang sudah modern kegiatan penilaian pegawai sering termasuk dalam konsep Manajemen Personalia atau Human Resorcess Development. Konsep penilaian dalam pengawasan melekat pada umumnya mempunyai konsep dasar yang hampir sama dengan penilaian performa dalam manajemen personalia, hanya saja dalam penelitian ini diterapkan dalam pengawasan melekat.

Dalam konsep manajemen personalia, penilaian kinerja mempunyai konsep dasar yang agak mirip dengan konsep *appraisal of personnel*. Untuk mengetahui makna dua konsep tersebut maka dibawah ini dikemukakan definisi konseptual mengenai *appraisal* dan *evaluation*.

Appraisal may be defined as the process of arriving at judgments about an individual's past or present performance, against the background of his work environment, and about his fuure potensial for anorganization. The process is an administrative activity designed to assist personnel achieve individual as well as organizational goals. (Castetter, 1976:231-231)

Sedangkan definisi evaluasi kinerja, dapat disamakan dengan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*). Evaluasi mempunyai karakteristik yang terdiri dari (1) focus terhadap nilai; (2) iterdependensi fakta-nilai; (3) orientasi masa kini dan masa lampau; dan (4) dualitas nilai yaitu evaluasi dapat dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara (Lembaga Administrasi Negara,2000).

Berdasarkan uraian di atas, maka penilaian kinerja mempunyai aspek-aspek yang terdiri dari (1) tujuan penilaian; (2) cara melaksanakan penilaian; dan (3) proses umpan balik hasil penilaian dari atasan kepada bawahan.

Dalam pengawasan melekat, penilaian diartikan sebagai suatu *proses umpan balik* atas kinerja yang lalu dan mendorong adanya produktivitas di masa datang. Atasan langsung sering mempergunakan proses umpan balik ini sebagai alat dalam pengawasan melekat. Dengan demikian inti dari penilaian kinerja adalah proses pemberian umpan balik dari atasan terhadap bawahan dalam kaitannya dengan pekerjaan.

c. Pembinaan Dalam Pengawasan Melekat

Kegiatan pengawasan adalah kegiatan yang tidak kalah pentingnya dengan kegiatan perencanaan. Kegiatan pengawasan sebagai kegiatan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Untuk memperjelas pengertian pengawasan, akan dikutip beberapa pendapat ahli untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai pengawasan itu sendiri. Oteng Sutisna (1989:203) bahwa pengawasan adalah fungsi administratif dalam mana setiap administrator memastikan bahwa apa yang dikerjakan sesuai dengan rencana yang dikehendaki. Ia meliputi pemeriksaan apakah semua berjalan sesuai dengan rencana yang dibuat, instruksi-instruksi yang dikeluarkan, prinsip-prinsip yang

ditetapkan. Ia dimaksudkan untuk menunjukkan kelemahan-kelemahan, kemudian membetulkannya dan mencegah perulangannya.

Pengawasan sebagai fungsi administrasi sangat penting untuk mencapai tujuan yang dikehendaki, demi kelancaran organisasi. Pendapat lain tentang pengawasan dikemukakan oleh Alex S. Nitisemito (1985:217) mengemukakan sebagai berikut: "Pengawasan adalah usaha-usaha untuk mencegah kemungkinan-kemungkinan penyimpangan dari pada rencana-rencana, instruksi-instruksi, saran-saran dan sebagainya seperti yang telah ditetapkan".

Dengan pengawasan dapat mencegah penyimpangan-penyimpangan yang terjadi serta kerugian dapat dihindari semaksimal mungkin, tujuan utama dari pengawasan yaitu mengusahakan agar apa yang telah direncanakan dapat tercapai.

Pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen memiliki kegiatan pokok yaitu mengetahui perbandingan antara input dan output yang digunakan (Hamzah Yaqub, 1984 : 109). Input merupakan segala hal yang digunakan untuk menghasilkan sesuatu output, apabila output lebih kecil dari input maka dipastikan fungsi pengawasan tidak berjalan sebagaimana mestinya. Perbandingan antara input dengan output dalam pengawasan dilakukan melalui kegiatan-kegiatan tertentu. Kegiatan tersebut merupakan proses pengawasan.

Bagi pimpinan dalam organisasi, pengawasan penting sekali, *Pertama*, bahwa pimpinan dapat mengendalikan segala aktivitas agar sesuai dengan rencana. *Kedua*, pimpinan dapat menilai keberhasilan-keberhasilan dari suatu rencana. *Ketiga*, pimpinan dapat menjalankan tindakan pembinaan atau perbaikan.

Dari uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa dalam pengawasan melekat kegiatan pembinaan merupakan kegiatan yang menyatu dengan proses pengawasan tersebut. Istilah yang sering digunakan disamping istilah pembinaan adalah tindakan koreksi, tindakan perbaikan, dan tindakan pencegahan agar penyimpangan tidak terjadi di kemudian hari.

Sebagai bahan banding, dapat dikaji pendapat Hadari Nawawi (1983: 114) mengemukakan bahwa pembinaan merupakan salah satu tujuan dari pengawasan antara lain adalah "memperoleh data suatu pelaksanaan kegiatan bagi usaha perbaikan dimasa datang".

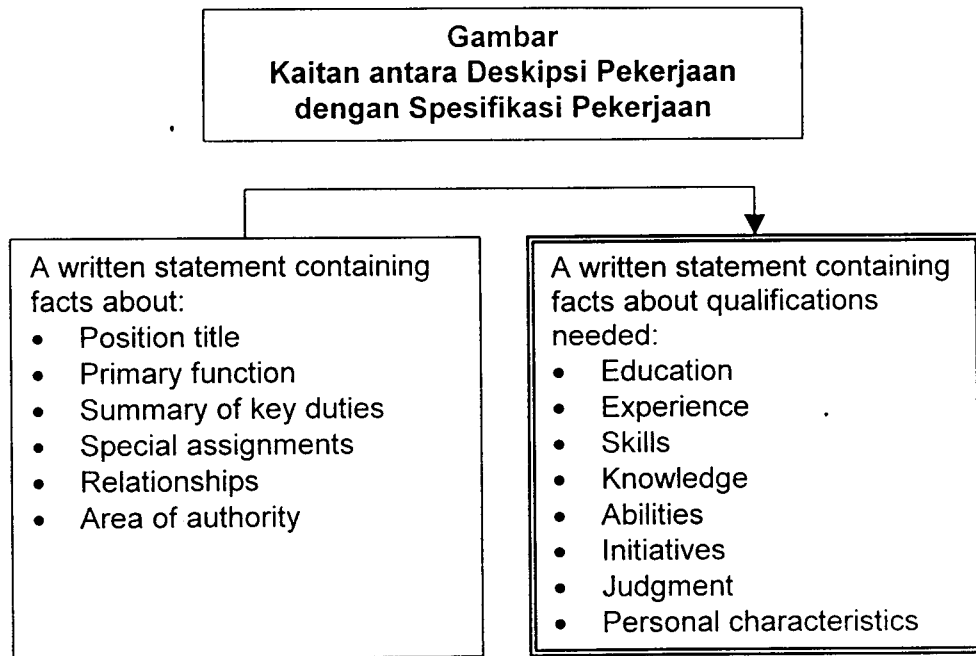
Dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa pentingnya kegiatan penilaian dan pembinaan dalam pengawasan melekat. Penilaian adalah kegiatan pemberian nilai terhadap aspek-aspek yang diawasi dan pemberian umpan balik terhadap hasil penilaia. Sedangkan pembinaan adalah upaya melakukan perbaikan terhadap aspek-aspek penyimpangan kinerja.

d. Dampak Pengawasan Terhadap Kinerja.

Kinerja atau Performance " Robbins (1994) mengemukakan bahwa kinerja didefinisikan melalui pertanyaan "did you get the job done ? to reward people in the organization therefore requires some agreed upon criterion for defining their performance". Definisi yang lainnya, seperti Peterson (1972) mengemukakan bahwa "...by a performance I mean the application of competencies to the achievement of the purpose of the enterprise through carryng out a job"

Dari dua pengertian di atas kinerja adalah pelaksanaan tugas-tugas yang berkaitan dengan pekerjaan sesuai dengan kriteria yang ditetapkan. Dalam struktur kepegawaian, kinerja dicerminkan dalam realisasi *job description* yang telah disepakati bersama. Kinerja setidaknya menunjukkan indikator keterlaksanaan pekerjaan secara effective dan efesien.

Konsep kinerja (performance) tidak akan terlepas dari deskripsi pekerjaan yang menuntut sejumlah kualitas torrent. Kualitas tersebut sering disebut dengan spesifikasi pekerjaan (*job specifications*). Castetter (1976:258) mengemukakan kualitas yang dituntut dalam pekerjaan, sebagai berikut:



Dalam penelitian ini kinerja adalah aspek-aspek yang meliputi kualitas pendidikan, pengalaman, keterampilan, pengetahuan, kemampuan, inisiatif, kemampuan judgment dan karaktersitik pribadi.

2. Anggapan Dasar

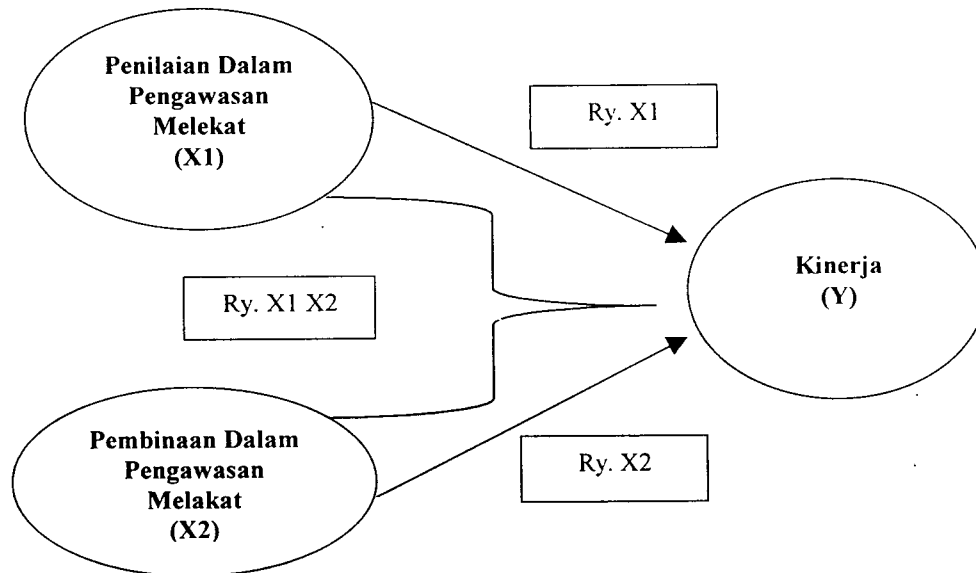
Anggapan dasar merupakan titik tolak pemikiran dalam suatu penelitian. Titik tolak pemikiran tersebut oleh peneliti tidak diragukan kebenarannya. Winarno Surakhmad (1985:107) mengemukakan bahwa "anggapan dasar atau postulat adalah suatu titik tolak pemikiran yang kebenarannya diterima oleh penyelidik" anggapan dasar pada penelitian ini adalah :

- a. Pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen yang aktivitasnya diarahkan untuk memperbaiki keadaan, membina keadaan dan mencegah keadaan yang dianggap menyimpang. Keadaan menyimpang tersebut merupakan kesenjangan mengenai "apa yang seharusnya dikerjakan dengan apa yang pada kenyataannya terjadi". (Tim Dosen, 1994; Oteng Sutisna, 1989)
- b. Pengawasan dalam mencapai efektivitas kerja memerlukan tahapan-tahapan, kegiatan tahapan tersebut terdiri dari: (a) meneliti; (b) menilai (c) memperbaiki; dan (d) membina (Nanang Fattah, 1996; Oteng Sutisna, 1989; Hadari Nawawi, 1983)
- c. Efektivitas kerja terjadi manakala penyimpangan-penyimpangan dalam bekerja dicegah, dikoreksi dan dibina. Efektivitas pada penelitian ini bermakna efektivitas berdasarkan pencapaian tujuan. Pengawasan berlangsung effective apabila penyimpangan-penyimpangan dalam bekerja direduksi seminimum mungkin.

3. Hipotesis Penelitian

Apabila diskematikan hubungan antar variable pada penelitian ini adalah, sebagai berikut:

Diagram Hubungan Antar Variabel



Berdasarkan hubungan hipotetik antar variable tersebut di atas maka hipotesis penelitian yang diajukan adalah :

1. Terdapat hubungan yang significant antara variable X1 dengan Y
2. Terdapat hubungan yang significant antara variable X2 dengan Y
3. X1 dan X2 secara bersama-sama mempengaruhi Y

E. PROSEDUR PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan terhadap sampel yang dipilih dari populasi Pegawai SUBDIN BINA PROGRAM DINAS PENDIDIKAN PROPINSI JAWA BARAT. Karena penelitian ini mengkaji masalah yang sedang terjadi pada saat ini maka metoda penelitian adalah deskripsi faktual mengenai hubungan antar variable yang diteliti yang disebut metoda deskriptif dengan strategi korelasional.

1. Variabel Penelitian dan Definisi Operasional

Terdapat tiga variable yang menjadi kajian penelitian ini, yaitu penilaian dalam pengawasan melekat (X1), pembinaan dalam pengawasan melekat (X2) , dan Kinerja pegawai (Y). Tuga variable tersebut didefenisikan sebagai berikut:

Penilaian (X1) dalam pengawasan adalah memberikan pertimbangan nilai terhadap kinerja pegawai sesuai dengan standar kerja yang telah ditetapkan. Dengan aspek-aspek (1) melaksanakan penilaian berdasarkan tujuan peningkatkan kinerja; (2) mempergunakan teknik penilaian kinerja; dan (3) melakukan proses pemberian umpan balik sebagai hasil penilaian.

Pembinaan (X2) dalam pengawasan adalah kegiatan pembinaan yang berupa perbaikan terhadap penyimpangan-penyimpangan dan pengembangan terhadap keberhasilan.

Kinerja pegawai (Y) adalah kemampuan pegawai adalah pelaksanaan tugas sesuai dengan deskripsi pekerjaan yang ditopang oleh kemampuan dalam bekerja serta menunjukkan keberhasilan dalam bekerja dengan indikator pendidikan, pengalaman, keterampilan, pengetahuan, kemampuan, inisiatif, kemampuan judgment dan karakteristik pribadi.

2. Metoda Penarikan Sampel

Populasi dalam penelitian ini adalah pegawai Subdin Bina Program Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Barat. Sampel ditarik secara proportional sampling random dengan prosedur sebagai berikut: (1) menentukan populasi beserta ukurannya; (2) mencatat setiap satuan sampling yang ada dalam populasi sasaran ke dalam kerangka sampling; (3) menentukan ukuran sample (4) menyediakan tabel bilangan random untuk menentukan *random seed* atau *random start* (RS) dengan ketentuan angkanya harus lebih besar atau sama dengan satu tetapi lebih kecil atau sama dengan N; (5) menentukan interval untuk menentukan selang satuan sampling yang satu dengan satuan sampling berikutnya; (6) menentukan satuan sampling sesuai dengan ukuran sampel minimal yang diperlukan dengan menambahkan secara sistematis nilai interval kepada random start. Dalam menetapkan ukuran sampel dilakukan secara proporsional. Oleh karena itu, penarikan sampel disebut *proportional sampling*.

3. Teknik dan Prosedur Pengumpulan Data.

Data yang diperlukan adalah penilaian dalam pengawasan melekat (X1), pembinaan dalam pengawasan melekat (X2) dan kinerja pegawai (Y). Langkah-langkah sebagai berikut : (1) Menyusun kisi-kisi; (2) menulis pernyataan dalam bentuk pernyataan yang disusun dalam katagori yang menggambarkan kualifikasi atau graduasi tertentu yang dapat diberi angka 5, 4, 3, 2, dan 1 ; (3) pernyataan disusun kemudian diberikan kepada tiga orang penimbang sebagai cara untuk menguji validitas kontruks dan (4) kesemua pernyataan itu diujicobakan secara empirik sebagai cara untuk menguji validitas empirik.

4. Metoda Analisis Data.

Analisis hipotesis dilakukan melalui perhitungan multiple correlation dengan bantuan SPSS.

