

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setiap kegiatan mengisi pembangunan nasional agar dapat berjalan serta berkesinambungan diperlukan adanya sumber daya manusia yang memiliki potensi dan berdedikasi yang tinggi dalam menggerakkan pembangunan. Berhasil tidaknya suatu pembangunan sangat ditentukan oleh individu-individu di dalamnya. Untuk menghasilkan sumber daya manusia yang baik maka diperlukan peran aktif dari masing-masing individu, sikap mental, tekad dan semangat kerja serta ketaatan, efektivitas dan efisiensi para penyelenggara negara.

Bahwa dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, perlu dibangun Aparatur Sipil Negara yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk mewujudkan aparatur sipil negara sebagai bagian dari reformasi birokrasi, perlu ditetapkan aparatur sipil negara sebagai profesi yang memiliki kewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya dan wajib mempertanggung jawabkan kinerjanya dan menerapkan prinsip merit dalam pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara¹.

¹ Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah Profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah². Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawain untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Sebagaimana terlihat sepanjang sejarah maka kedudukan dan peranan Pegawai Negeri Sipil adalah penting dan menentukan, karena Pegawai Negeri Sipil adalah unsur Aparatur Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional. Kelancaran penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan Pembangunan Nasional terutama tergantung dari kesempurnaan Aparatur Negara, dan kesempurnaan Aparatur Negara pada pokoknya tergantung dari kesempurnaan Pegawai Negeri Sipil. Aparatur negara yang bersih, kuat dan berwibawa adalah aparatur yang seluruh tindakannya dapat dipertanggungjawabkan, baik dari segi moral dan nilai-nilai luhur bangsa maupun dari segi peraturan perundang-undangan.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Manajemen Aparatur Sipil Negara adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme³. Setiap pegawai pada instansi pemerintahan dituntut agar dapat bekerja efektif dan efisien dalam menunjang tujuan pemerintahan. Pegawai yang kurang mampu,

² Pasal 1 Angka (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

³ *Ibid.*, hlm. 3.

kurang cakap dan tidak terampil dapat mengakibatkan pekerjaan tidak selesai tepat waktunya. Supaya hal ini tidak terjadi, maka pekerjaan yang akan diselesaikan harus dilaksanakan seefektif mungkin dan diperlukannya adanya suatu pengawasan⁴.

Dalam rangka menjamin efisiensi, efektivitas, dan akurasi pengambilan keputusan dalam manajemen ASN diperlukan Sistem Informasi ASN. Sistem informasi ASN merupakan rangkaian informasi dan data mengenai pegawai ASN yang disusun secara sistematis, menyeluruh, dan terintegrasi dengan berbasis teknologi yang diselenggarakan secara nasional dan terintegrasi. Efektifitas adalah suatu usaha untuk mendapatkan suatu tujuan tertentu dengan benar dan tepat waktu. Kinerja maksimal dari pegawai terwujud bilamana organisasi dapat mengarahkan dan mengembangkan potensi dan kemampuan yang dimiliki oleh Pegawai Negeri Sipil sehingga Pegawai mampu bekerja optimal⁵. Pegawai Negeri Sipil yang dikenal sebagai seorang birokrat yang bertugas sebagai Aparatur Negara sangat jauh dari yang kita harapkan, lemahnya aktivitas kerja PNS juga menyebabkan kurang efisiennya hasil kerja yang diperoleh⁶.

Peningkatan efektifitas dan efisiensi kerja diharapkan sebagai wujud terlaksananya pencapaian tujuan organisasi. Maka perlu adanya pengawasan dalam efektivitas agar perilaku individu dalam organisasi mempunyai sikap yang baik, mampu berprestasi dan mempunyai efektivitas dan efisiensi kerja yang tinggi. Sehingga kinerja aparatur sipil negara dilaksanakan sebagai suatu kegiatan

⁴ Herlyna, *Studi Efektifitas Kerja Pegawai*, Jurnal Administrasi Negara, Edisi April 2014, hlm. 2.

⁵Penjelasan Umum atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

⁶www.kebumenekspress.com/2016/01/meningkatkan-efektivitas-kinerja-pns.html, diakses 17 Februari 2017, Jam 00.10 WIB.

perangsang untuk meningkatkan sekaligus mengembangkan kepentingan organisasi dan kepentingan aparatur sipil negara tersebut. Untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja aparatur sipil negara adalah dengan pengawasan agar tercapainya hasil-hasil kerja yang telah ditetapkan.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, Pasal 1 Ayat 1 menjelaskan disiplin PNS adalah kesanggupan PNS untuk mentaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kedinasan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar, dijatuhi hukuman disiplin⁷. Efisiensi dan efektivitas kerja seorang pegawai ditentukan oleh banyak faktor seperti kondisi kerja, peralatan kerja, jenis pekerjaan dan motivasi kerja. Selain faktor-faktor tersebut dalam meningkatkan efektivitas kerja pegawai juga diperlukan adanya faktor pengawasan, karena pengawasan berfungsi mengendalikan apakah pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana yang merupakan tujuan yang ingin dicapai⁸.

Pengawasan harus dilaksanakan dengan seefektif mungkin, karena pelaksanaan pengawasan dengan baik akan memberikan sumbangan yang besar pula dalam meningkatkan efisiensi. Pengawasan bisa bersifat positif dan negatif, bersifat positif apabila pengawasan itu mencoba untuk mengetahui apakah tujuan organisasi dicapai dengan efektif dan efisien serta pengawasan tersebut mencoba untuk menjamin bahwa kegiatan yang tidak diinginkan tidak akan terjadi atau muncul lagi. Pengawasan bersifat negatif apabila, pengawasan tersebut dilakukan

⁷ Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, *tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil*.

⁸ Hafrizal, *Mekanisme Pelaksanaan Pengawasan Melekat Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Pidie Jaya*, Jurnal Ilmu Hukum, Edisi Agustus 2013, hlm. 2.

hanya untuk mencari-cari kesalahan yang dilakukan oleh bawahan, tanpa memberikan arahan yang benar. Dengan demikian pengawasan memiliki beberapa tahapan, yaitu memiliki standart pelaksanaan, penentuan ukuran pelaksanaan dan perbandingan serta pengambilan tindakan. Pengawasan terhadap pegawai yang berjalan baik akan mengurangi tingkat kesalahan para pegawai sehingga efektivitas kerja pegawai dapat tercapai semaksimal mungkin. Oleh karena itu, pihak manajemen organisasi dituntut untuk dapat menciptakan prosedur pengawasan yang baik dan wajar. Pengawasan yang dilakukan secara baik dan wajar akan mendorong semangat kerja pegawai yang tinggi dan secara tidak langsung akan meningkatkan efektivitas kerja para pegawai. Adanya efisiensi dan efektifitas kerja yang dilaksanakan oleh semua karyawan tidak lepas pula dari pengawasan yang dilakukan oleh atasan atau pimpinan sebagai orang yang berpengaruh dan mempunyai wewenang untuk mengarahkan dan mengatur para bawahannya. Pengawasan yang dilakukan pimpinan hendaknya bukan sekedar mencari-cari kesalahan para pegawai, melainkan dengan pengawasan diharapkan apabila ada kesalahan dapat diketahui sedini mungkin serta menghindari kesalahan itu dan mendapatkan arahan dari atasannya.

Pengawasan adalah salah satu fungsi organik manajemen, yang merupakan proses kegiatan pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan sasaran serta tugas – tugas organisasi akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai rencana, kebijakan, instruksi dan ketentuan – ketentuan yang telah ditetapkan semua mesti tertib dan teratur⁹. Pengawasan merupakan aspek penting dalam

⁹ M. Hutaeruk, *Azas-Azas Ilmu Negara*, Erlangga, Jakarta, 1983, hlm. 70.

manajemen kepegawaian, melalui Sosialisasi Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. KEP/46/M.PAN/2/2004, tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintah ditegaskan bahwa pengawasan merupakan salah satu unsur terpenting dalam rangka peningkatan Pendayagunaan Aparatur Negara dalam melaksanakan tugas – tugas umum pemerintah dan pembangunan menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa¹⁰.

Pengawasan dilakukan oleh pengawas. Pengawas adalah orang yang mengawasi¹¹. Pengawas (pegawai yang telah ditunjuk) melakukan pengawasan (kontrol) sangat penting untuk penegakkan peraturan. Kinerja pegawai merupakan saran penentu dalam mencapai tujuan organisasi pemerintahan. J. B Sumarlin menyatakan bahwa dengan semakin besarnya tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara yang didasarkan pada prinsip – prinsip *Good Governance*, maka kebutuhan terhadap peran pengawasan akan semakin meningkat.

Setiap pegawai pada instansi pemerintahan dituntut agar dapat bekerja efektif dan efisien dalam menunjang tujuan pemerintahan. Kita tidak akan mampu menghasilkan manusia seutuhnya jika proses dilaksanakan dengan tidak baik dan tidak akan mengalami perkembangan yang memadai dan yang cukup akomodatif. Suatu kesuksesan bukan hanya terletak pada suatu manusia yang baik, tetapi juga terletak pada pengawasannya¹².

¹⁰ <http://anfisiopusu.blogspot.com/2014/09/pengaruh-pengawasan-terhadap-kinerja.html>, Diakses 17 Februari 2016, pukul 00.59 WIB.

¹¹ Tim Penyusun, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, Jakarta, 1997, hlm. 68.

¹² www.jbptunikompp-gdl-sofiadeken-24313-1-bab, Diakses 17 Februari 2017, pukul 23.58 WIB.

Tabel I. 1
Daftar PNS di Lingkungan Dinas Pendidikan Provinsi Riau

NO	Nama	Jumlah
1.	Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Riau	1
2.	Sekretaris	1
3.	Tenaga Fungsional Pengawas Sekolah	42
4.	Widyaiswara	7
5.	Pamong	17
6.	UPT P2PAUDNI	5
7.	Sekretariat Subbagian Kepegawaian dan Umum	26
8.	Sekretariat Subbagian Keuangan dan Perlengkapan	24
9.	Sekretariat Subbagian Perencanaan Program	11
10.	Bidang Pembinaan Pendidikan dan Pendidikan Layanan Khusus (PKPLK)	38
11.	Bidang Pembinaan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK)	44
12.	Bidang Pembinaan Sekolah Menengah Atas (SMA)	43
13.	Bidang Pendataan dan Pengembangan Pendidikan	49
Jumlah		308

Demikian pula dengan pelaksanaan pengawasan dalam mewujudkan efisiensi dan efektivitas kerja aparatur sipil negara yang berstatus sebagai PNS pada Dinas Pendidikan Provinsi Riau, dimana berdasarkan observasi penulis terhadap beberapa indikasi yang mengarah pada rendahnya efisiensi dan efektivitas kerja aparatur sipil negara yang berstatus PNS, diantaranya adalah fungsi pembagian tugas yang tidak merata. Pembagian tugas yang tidak merata antara aparatur yang satu dengan aparatur yang lainnya, pembagian tugas tersebut tidak disama ratakan dan tidak seimbang sehingga tugas-tugas tersebut tidak dapat diselesaikan dengan baik. Tingkat penggunaan waktu yang kurang. Kurangnya penggunaan waktu karena para aparatur tidak dapat menggunakan waktu dengan baik dan menyebabkan tidak efisiensi dalam mengerjakan tugas sehingga

menyebabkan tugas dan pekerjaan tidak dapat diselesaikan dengan tepat waktu. Ruang lingkup batas tugas pekerjaan serta tanggung jawab dan wewenang yang kurang seimbang antar aparatur, kurang seimbang tanggung jawab dan wewenang yang dimiliki para aparatur. Selain itu sering ditemukannya para aparatur yang melakukan aktivitas diluar jam kantor dan meninggalkan beberapa pekerjaan yang seharusnya menjadi tanggung jawab aparatur tersebut.

Bertitik tolak dari uraian tersebut, maka untuk menciptakan Pegawai Negeri Sipil yang disiplin agar tewujudnya efisiensi dan efektifitas kerja, fungsi pengawasan PNS merupakan salah satu faktor yang sangat menentukan. Dengan gejala – gejala yang terjadi pada uraian di atas maka penulis tertarik untuk meneliti tentang *“Tinjauan Terhadap Pelaksanaan Pengawasan dalam Mewujudkan Efisiensi dan Efektifitas Kerja Aparatur Sipil Negara yang berstatus sebagai PNS pada Dinas Pendidikan Provinsi Riau”*.

B. Masalah Pokok

Berdasarkan uraian-uraian pada latar belakang masalah diatas, penulis merumuskan masalah pokok yang akan dibahas yaitu sabagai berikut :

1. Bagaimanakah Pelaksanaan Pengawasan dalam Mewujudkan Efisiensi dan Efektifitas Kerja Apartur Sipil Negara yang berstatus sebagai PNS pada Dinas Pendidikan Provinsi Riau ?
2. Apakah hambatan-hambatan Pengawas dalam Pelaksanaan Pengawasan untuk Mewujudkan Efisiensi dan Efektifitas Kerja Aparatur Sipil Negara yang berstatus sebagai PNS pada Dinas Pendidikan Provinsi Riau ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

- a. Untuk mengetahui bagaimanakah pengawas menjalankan fungsi pengawasan untuk mewujudkan efisiensi dan efektifitas Kerja Aparatur Sipil Nrgara yang berstatus sebagai PNS pada Dinas Pendidikan Provinsi Riau.
- b. Untuk mengetahui hambatan-hambatan Pengawas dalam melakukan Pengawasan untuk mewujudkan efisiensi dan efektifitas kerja Aparatur Sipil Negara yang berstatus sebagai PNS pada Dinas Pendidikan Provinsi Riau.

Di samping itu, penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk:

- a. Untuk memberikan informasi tentang pelaksanaan Pengawasan dalam mewujudkan efisiensi dan efektivitas Kerja ASN yang berstatus PNS pada Dinas Pendidikan Provinsi Riau.
- b. Dapat memberikan gambaran tentang hambatan-hambatan apa yang dihadapi pengawas dalam melakukan pengawasan untuk mewujudkan efisiensi dan efektifitas kerja ASN yang berstatus PNS pada Dinas Pendidikan Provinsi Riau.
- c. Sebagai bahan dan informasi bagi peneliti dalam permasalahan yang sama.
- d. Sebagai tambahan karya ilmiah khususnya Fakultas Hukum Universitas Islam Riau.

D. Tinjauan Pustaka

1. Konsep Efisiensi dan Efektivitas

Dalam kamus besar pengertian efisiensi adalah kemampuan menjalankan tugas dengan baik dan tepat (dengan tidak membuang-buang waktu, tenaga dan biaya)¹³. Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan dengan baik. Efektifitas berasal dari kata efektif. Menurut Harbani Paolong, efektifitas pada dasarnya berasal dari kata “efek” dan digunakan istilah ini sebagai hubungan sebab akibat. Efektifitas dapat dipandang sebagai suatu sebab dari variabel lain. Efektifitas berarti bahwa tujuan yang telah direncanakan sebelumnya dapat tercapai atau dengan kata lain sasaran tercapai karena adanya proses kegiatan.

Efektifitas merupakan suatu kata yang selalu ada ketika mempelajari disiplin ilmu administrasi negara atau publik. Efektifitas selalu bergandengan dengan efisiensi. Kata efektifitas tidak dapat disamakan dengan efisiensi, karena keduanya memiliki arti yang berbeda walaupun dalam berbagai penggunaan kata efisiensi dan efektivitas sering dihubungkan. Padahal suatu tujuan atau sasaran yang telah tercapai sesuai dengan rencana dapat dikatakan efektif, tetapi belum tentu efisien. Walaupun terjadi suatu peningkatan efektifitas dalam suatu organisasi maka belum tentu itu efisien. Jika sasaran atau tujuan telah tercapai sesuai dengan yang direncanakan sebelumnya dapat dikatakan efektif. Efisiensi mengandung pengertian perbandingan antara biaya dan hasil, sedangkan

¹³ Tim Penyusun, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, Jakarta, 1997, hlm. 24

efektifitas menekankan pada pembuatan keputusan yang tepat dan pelaksanaannya berhasil (tepat sasaran).

Hal tersebut juga sejalan dengan pendapat yang dikemukakan Sedarmayanti dalam bukunya yaitu:

Efektifitas merupakan suatu ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target dapat tercapai. Pengertian efektifitas ini lebih berorientasi kepada keluaran sedangkan masalah penggunaan masukan kurang menjadi perhatian utama. Apabila efisiensi dikaitkan dengan efektifitas maka walaupun terjadi peningkatan efektifitas belum tentu efisiensi meningkat¹⁴.

Kamus Ilmiah Populer mendefinisikan efisiensi sebagai salah satu dimensi dari produktivitas, yaitu mengarah kepada pencapaian unjuk kerja yang maksimal, yaitu pencapaian target yang berkaitan dengan kualitas, kuantitas dan waktu. Sedangkan efektifitas didefinisikan sebagai ketetapan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Menurut Sedarmayanti, efisiensi adalah ukuran tingkat penggunaan sumber daya dalam suatu proses¹⁵.

Menurut Dearden yang diterjemahkan oleh Agus Maulana, menyatakan bahwa:

Pengertian efisiensi adalah kemampuan suatu unit organisasi untuk mencapai tujuan yang diinginkan, efisiensi selalu dikaitkan dengan tujuan organisasi yang harus dicapai oleh instansi¹⁶. Semakin hemat atau sedikit penggunaan sumber daya, maka prosesnya dikatakan semakin efisien. Proses yang efisien ditandai dengan perbaikan proses sehingga menjadi murah dan lebih cepat.

¹⁴ Sedarmayanti, *Sumber Daya Manusia dan Produktifitas Kerja*, Mandar Maju, Bandung, 2001, hlm. 59.

¹⁵ Sedarmayanti, *Tata Kerja dan Produktivitas Kerja Suatu Tinjauan dari Aspek Ergonomi atau Kaitan antara Manusia dengan Lingkungan Kerjanya*, Edisi Kedua, Mandar Maju, Bandung, 2009, hlm. 45.

¹⁶ Agus Maulana, *Sistem Pengendalian Manajemen*, Edisi keenam, Binarupa Aksara, Jakarta, 1992, hlm. 20.

The Liang Gie dalam bukunya Ensiklopedia Administrasi mengemukakan definisi bahwa efektifitas yaitu suatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya suatu efek/akibat yang dikehendaki. Efisiensi dan efektifitas adalah kunci dari kesuksesan suatu organisasi, efektif itu harus terkait dengan pencapaian tujuan dan sasaran suatu tugas dan pekerjaan dan terkait juga dengan kinerja dari proses pelaksanaan suatu pekerjaan. Kinerja para aparatur menjadi titik ukur dalam pelaksanaan pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya. Kinerja yang baik dapat menghasilkan pekerjaan yang baik pula dan demikian sebaliknya, suatu hasil kerja yang dihasilkan oleh seorang aparatur diartikan untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Kinerja merupakan hasil-hasil fungsi pekerjaan atau kegiatan seseorang atau kelompok dalam suatu organisasi yang dipengaruhi oleh berbagai faktor untuk mencapai tujuan organisasi dalam periode waktu tertentu.

Georgopolous dan Tannenbaum dalam bukunya yang berjudul Efektivitas Organisasi, mengemukakan bahwa :

Efektivitas ditinjau dari sudut pencapaian tujuan, dimana keberhasilan suatu organisasi harus mempertimbangkan bukan saja sasaran organisasi tetapi juga mekanisme mempertahankan diri dalam mengajar sasaran dengan kata lain, penilaian efektivitas harus berkaitan dengan masalah sasaran maupun tujuan.

Upaya mengevaluasi jalannya suatu organisasi, dapat dilakukan melalui konsep efisiensi dan efektifitas. Konsep ini adalah salah satu faktor untuk menentukan apakah perlu dilakukan perubahan secara signifikan terhadap bentuk, atau manajemen organisasi. Dalam hal ini efisiensi dan efektifitas merupakan pencapaian tujuan organisasi melalui pemanfaatan sumber daya yang dimiliki secara efisien, ditinjau dari sisi masukan (input) maupun keluaran (output). Suatu

kegiatan dikatakan efisien apabila dikerjakan dengan benar dan sesuai dengan prosedur, sedangkan efektif bila kegiatan tersebut dilaksanakan dengan benar dan dapat memberikan hasil yang bermanfaat.

Dalam setiap proses kegiatan untuk mencapai tujuan, mempunyai prinsip dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia secara efisien dan efektif. Keberhasilan suatu sistem kerja guna mencapai tujuan diukur dari tingkat efisiensi dan efektivitas kerja dalam menggunakan sumber daya yang dimiliki, karena efisiensi dan efektivitas menjadi tuntutan setiap pencapaian tujuan.

2. Konsep Pengawasan Dalam Hukum Administrasi Negara

Menurut Soekarno Pengawasan adalah kegiatan yang dilakukan untuk menjamin agar segala sesuatunya berjalan sesuai rencana yang telah digariskan dan memperbaiki jika ada kesalahan atau kekurangan serta menjaga agar kesalahan tersebut tidak terulang kembali. Tujuan pengawasan adalah untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan sesuai rencana yang digariskan, mengetahui apakah sesuatu dilaksanakan sesuai dengan instruksi serta azas yang telah ditentukan, mengetahui kesulitan dan kelemahan dalam bekerja, mengetahui apakah sesuatu berjalan dengan efisien atau tidak, mencari jalan keluar jika dijumpai kesulitan, kelemahan atau kegagalan ke arah perbaikan¹⁷. Pengawasan adalah proses pengamatan daripada pelaksanaan dari seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Ini menunjukkan bahwa pengawasan

¹⁷ Azwar Aziz, *Pelaksanaan Pemungutan Pajak Hotel di Kota Pekanbaru Provinsi Riau*, Jurnal Ilmu Hukum, Edisi April 2009, hlm. 123.

ditujukan pada seluruh kegiatan organisasi¹⁸. Secara filosofis pengawasan adalah perlu karena manusia bersifat salah dan paling sedikit khilaf. Sehingga manusia dalam organisasi perlu diamati, bukan dengan maksud untuk mencari kesalahannya dan kemudian menghukumnya, akan tetapi untuk mendidik dan membimbingnya.

Siagian mengatakan beberapa kondisi harus diperhatikan agar pengawasan dapat berfungsi efektif, antara lain :

- a. Pengawasan harus dikaitkan dengan tujuan dan kriteria yang dipergunakan dalam sistem, yaitu relevansi, efektifitas, efisiensi dan produktivitas.
- b. Standar yang masih dapat dicapai harus ditentukan.
- c. Pengawasan hendaknya disesuaikan dengan sifat dan kebutuhan organisasi.
- d. Banyaknya pengawasan harus dibatasi.
- e. Sistem pengawasan harus fleksibel.
- f. Pengawasan harus mengacu kepada prosedur pemecahan masalah¹⁹.

Proses manajemen pemerintah itu mencakup empat aspek yaitu perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan²⁰. Pengawasan adalah salah satu fungsi organik manajemen, yang merupakan proses kegiatan pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan sasaran serta tugas-tugas organisasi akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, kebijakan, instruksi dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan. Semuanya mesti tertib dan teratur. Harus terang dan sah yang mewakili badan pemerintah.

¹⁸ Siagian, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 1989, hlm. 138.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 135.

²⁰ Salamoen Soeharyo dan Nasry Effendy, *Sistem Penyelenggaraan Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Lembaga Administrasi Negara-RI, 2006, hlm.71-72.

Tinggih rendahnya derajat sesuatu negara dan bangsa ditentukan oleh mental petugas-petugasnya melalui peningkatan kesejahteraan bagi pegawainya²¹.

Pengawasan dilakukan oleh pengawas (pegawai yang telah ditunjuk) melakukan pengawasan (*control*) sangat penting untuk penegakan peraturan. Hal ini dimaksudkan untuk mengetahui terjadinya pelanggaran terhadap peraturan yang dibuat oleh badan/pejabat tata usaha negara supaya pemeberlakuan peraturan tersebut efektif. Pegawai yang ditunjuk menjadi pengawas dapat melakukan penerangan-penerangan, penyuluhan-penyuluhan, anjuran-anjuran, peringatan dan nasehat untuk mencegah adanya pelanggaran terhadap suatu peraturan.

Pengawasan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah adalah dimaksudkan agar Daerah dapat melakukan tugas kewajibannya menyelenggarakan pemerintahan Daerah dengan sebaik-baiknya, sehingga kepentingan negara dan rakyat di daerah dapat terjamin²². Pengawasan dan pembinaan Manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah dikoordinasikan pada tingkat nasional oleh Menteri Dalam Negeri dan pada tingkat daerah oleh Gubernur²³.

Pengawasan dilakukan dengan tujuan sebagai berikut :

1. Sebagai suatu tindakan pencegahan, agar tidak terjadi sesuatu yang tidak diinginkan, jadi pengawasan itu tidak harus setelah terjadinya atau adanya dugaan akan terjadi suatu tindak pidana atau pelanggaran.
2. Untuk mengetahui terjadinya pelanggaran-pelanggaran terhadap peraturan-peraturan yang telah dibuat oleh administrasi negara. Untuk itulah dipekerjakan pegawai sebagai pengawas.

²¹ M. Hutauruk, *Op.cit*, hlm.70.

²² *Ibid.*, hlm. 83.

²³ Miftah Thohah, *Manajemen Kepegawaian Sipil Di Indonesia*, Kencana Prenada Media. Group, 2010, hlm. 84.

Kegunaan pengawasan sebagai berikut :

1. Untuk mendukung penegakan hukum (*handhaving*)
2. Warga masyarakat dapat menilai bahwa penguasa memang sungguh-sungguh menegakkan peraturan perundang-undangan.
3. Para pegawai yang bertugas melakukan pengawasan dapat melalui penerangan (*penyuluhan*), anjuran (*bujukan*), peringatan dan nasehat²⁴.

Pengawasan merupakan bagian dari proses manajemen pemerintah. Proses manajemen pemerintah itu mencakup empat aspek yaitu perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan²⁵. Pengawasan Pegawai Negeri Sipil penting karena merupakan kunci dari proses manajemen karena akan menentukan efisiensi dan efektifitas kerja dari PNS itu sendiri terutama pada hubungannya terhadap perencanaan dan kegiatan-kegiatan yang didelegasikan. Pengawasan dapat diartikan sebagai proses kegiatan monitoring untuk meyakinkan bahwa semua organisasi terlaksana serta terwujudnya efisiensi dan efektifitas kerja seperti yang direncanakan dan sekaligus juga merupakan kegiatan untuk mengoreksi dan memperbaiki bila ditemukan adanya penyimpangan yang akan mengganggu pencapaian tujuan.

Di lingkungan Pegawai Negeri Sipil dalam rangka menjamin tata tertib, dalam kelancaran pelaksanaan tugas pekerjaan, telah dibuat suatu ketentuan Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, sebagai suatu peraturan yang memuat keharusan, larangan, dan sanksi apabila keharusan tidak dilaksanakan atau larangan dilanggar. Salah satu tolak ukur dari kedisiplinan ini adalah kehadiran dan kepulangan pegawai tepat waktu sesuai dengan jadwal yang ditentukan. Cara yang ditempuh, yaitu dengan segera menarik daftar hadir setelah jam kehadiran sudah

²⁴ Jum Anggraini, *Op.cit*, hlm. 202.

²⁵ Salamoen Soeharyo dan Nasri Effendy, *Op.cit*, hlm. 71-72.

lewat dan memberikan daftar hadir menjelang waktu jam pulang. Bentuk disiplin yang lain adalah ketetapan dalam melaksanakan tugas kerja atau lebih menekankan pada output. Pegawai dituntut untuk dapat menyelesaikan tugasnya sesuai jadwal yang ditentukan²⁶.

E. Konsep Operasional

Untuk memudahkan penulis akan tercapai kesamaan pengertian, maka penulis memberikan batasan konsep sebagai berikut :

- a. Peraturan yang menjadi dasar proposal adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- b. Pengawasan adalah proses pengamatan daripada pelaksanaan dari seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya²⁷.
- c. Pengawas adalah Pegawai yang telah ditunjuk melakukan pengawasan (kontrol) untuk penegakkan peraturan agar terwujudnya efisiensi dan efektifitas kerja.
- d. Aparatur Sipil Negara adalah Profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.

²⁶ Miftah Thohah, *Op.cit*, hlm.76-77.

²⁷ Siagian, *Op.cit*, hlm. 138.

- e. Pegawai Negeri Sipil adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan²⁸.
- f. Efisiensi adalah suatu kondisi atau keadaan, dimana penyelesaian suatu pekerjaan dilaksanakan dengan benar dan dengan penuh kemampuan yang dimiliki²⁹.
- g. Efektifitas kerja adalah suatu kondisi atau keadaan, dimana dalam memilih tujuan yang hendak dicapai dan sarana atau peralatan yang digunakan, disertai tujuan yang diinginkan dapat dicapai dengan hasil yang memuaskan³⁰.

F. Metode Penelitian

Dalam melakukan sebuah penelitian, metode merupakan suatu hal yang sangat penting guna menentukan keberhasilan dalam suatu penelitian, untuk menjawab masalah pokok serta untuk mencapai tujuan dan kegunaan penelitian. Sebagaimana yang menjadi masalah pokok yang telah dirumuskan dalam penelitian ini, maka penulis menyusun metode penelitian sebagai berikut :

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian ini dilihat dari jenisnya adalah penelitian hukum *observational research (Non-Doctrinal)* atau survei yaitu dalam penelitian informasi dikumpulkan dari responden dengan menggunakan kuesioner dan wawancara

²⁸ Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

²⁹ Susilo Martoyo, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Edisi Kedelapan, BPFE, Yogyakarta, 2002, hlm. 36.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 37.

sedangkan sifat penelitian ini adalah deskriptif analitis³¹. Dimaksudkan untuk memberikan data guna menggambarkan tentang pelaksanaan pengawasan dalam mewujudkan efisiensi dan efektifitas kerja ASN yang berstatus sebagai PNS pada Dinas Pendidikan Provinsi Riau.

2. Lokasi Penelitian

Sesuai dengan judul bahwa penelitian ini dilakukan di Dinas Pendidikan Provinsi Riau. Pertimbangan Penulis memilih lokasi penelitian ini karena adanya gejala-gejala yang penulis amati bahwa kurangnya efisiensi dan efektifitas kerja PNS disebabkan tidak optimalnya fungsi pengawasan yang seharusnya dilakukan Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Riau sesuai Peraturan yang sudah ditetapkan.

3. Populasi dan Sampel

Populasi merupakan jumlah keseluruhan dari obyek yang akan diteliti yang mempunyai ciri yang sama³². Sampel adalah himpunan bagian dari populasi yang dapat mewakili keseluruhan objek penelitian untuk mempermudah peneliti dalam menemukan penelitian. Pemelihan sample adalah dengan metode Purpose Sampling yaitu jumlah sampel yang mewakili dari populasi telah ditetapkan terlebih dahulu dengan kriteria atau ukuran tertentu³³.

³¹ Rudi Marjohan, *Pelaksanaan Pemungutan Retribusi Izin Usaha Pertambangan dan Energi Tambang Batu Bara Kabupaten Kuantan Singingi*, Skripsi, Ilmu Hukum, Pekanbaru, 2010, hlm. 19.

³² Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2005, hlm. 118.

³³ Zulherman Idris, *Buku Panduan Penyusunan Penulisan Skripsi Fakultas Hukum*, UIR Press, Pekanbaru, 2011, hlm. 12.

Adapun yang menjadi populasi dan sample dalam penelitian ini terdiri dari :

- a. Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Riau 1 (satu orang).
- b. PNS Dinas Pendidikan Provinsi Riau sebanyak 308 (Tiga ratus delapan) orang, sehingga diambil sampel 30% dari keseluruhan populasi.

Untuk lebih jelas tentang populasi dan sample, maka dapat di lihat dalam tabel berikut :

Tabel I. 2
Populasi dan Sampel

NO	Nama	Populasi	Sample	Persen (%)
1.	Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Riau	1	1	1,3%
2.	Tenaga Fungsional Pengawas Sekolah	42	12	13%
3.	Widyaiswara	7	3	3%
4.	Pamong	17	5	5,5%
5.	UPT P2PAUDNI	5	2	2%
6.	Sekretariat Subbagian Kepegawaian dan Umum	27	8	9%
7.	Sekretariat Subbagian Keuangan dan Perlengkapan	24	7	8%
8.	Sekretariat Subbagian Perencanaan Program	11	4	4%
9.	Bidang Pembinaan Pendidikan Khusus dan Pendidikan Layanan Khusus (PKPLK)	38	11	13%
10.	Bidang Pembinaan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK)	44	13	14%
11.	Bidang Pembinaan Sekolah Menengah Atas (SMA)	43	12	13%
12.	Bidang Pendataan dan Pengembangan Pendidikan	49	14	15%
Jumlah		308	92	100%

Sumber : Data primer lapangan terolah

4. Data dan Sumber Data

Sebagai sumber data dalam penelitian ini :

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh dari responden yang didapat dari ASN yang berstatus sebagai PNS, terdiri dari Pegawai Negeri Sipil Dinas Pendidikan Provinsi Riau dan Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Riau.
- b. Data sekunder, yaitu data yang penulis peroleh dari:
 1. Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
 2. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
 3. Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Pengawasan
 4. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/46/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan
 5. Sumber-sumber lain dari buku-buku literatur, penelitian skripsi, jurnal, surat kabar, makalah seminar.
 6. Data yang diperoleh dari Dokumen-dokumen dari Dinas Pendidikan Provinsi Riau

5. Alat Pengumpul Data

Untuk mendapatkan data dan informasi, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan kuesioner dan wawancara sebagai alat pengumpul data.

- a. Kuesioner dalam hal ini dibagikan kepada responden.
- b. Wawancara dilakukan dengan Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Riau.

6. Analisis Data

Setelah penulis memperoleh data primer dan data sekunder, kemudian diolah dan dianalisis dengan metode observasi yakni dengan cara data dari kuesioner dikumpulkan, kemudian diolah dan disajikan dengan cara membandingkan antara data lapangan dengan pendapat para ahli atau dengan peraturan perundang-undangan yang dijadikan daftar yuridis dalam pokok permasalahan³⁴.

7. Metode Penarikan Kesimpulan

Metode penarikan kesimpulan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan cara deduktif, yaitu. Metode yang digunakan dalam berpikir menerapkan hal-hal yang umum terlebih dahulu untuk seterusnya dihubungkan dalam bagian-bagian yang khusus. Penulisan didasarkan pada kajian teoritis yang relevan dengan masalah yang dibahas.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 12.