

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi Kepustakaan

Berdasarkan latar belakang penelitian, penulis menggambarkan beberapa konsep teori untuk membahas masalah yang dihadapi sebagai tolak ukur peneliti yang akan dibahas. Karena dalam penelitian ini sangat diperlukan adanya landasan teori serta aturan-aturan hukum yang berkaitan dengan administrasi dan evaluasi terhadap pemberian izin pengkarang sarang burung walet

1. Konsep Administrasi

Secara etimologis, sebagaimana yang dikemukakan oleh Syafri (2012 ; 3) bahwa administrasi berasal dari bahasa latin *ad* dan *ministrare*, yang berarti “membantu, melayani, atau memenuhi”, serta *administration* yang berarti “pemberian bantuan, pemeliharaan, pelaksanaan, pimpinan dan pemerintahan, pengelolaan”.

Betapa sempit dahulunya pengertian dan pandangan pada administrasi. Namun seiring berjalannya waktu, ilmu administrasi semakin berkembang. Baik lokus maupun fokusnya.

Menerut Siagian (dalam Athoillah, 2010 ;133) Administrasi diartikan sebagai keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan pada rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Dewi (2011; 24) *Administration* yang berasal dari bahasa Inggris sering kita sebut sebagai administrasi dalam arti luas, yakni proses (rangkaian) kegiatan usaha kerja sama sekelompok orang secara terorganisasi untuk mencapai

tujuan tertentu secara efisien. Dengan demikian, dalam pengertian administrasi terkandung hal-hal berikut :

- a. Kelompok orang (manusia), yakni berkumpulnya dua orang atau lebih dalam sebuah perkumpulan (organisasi), organisasi sipil atau militer, negeri atau swasta, organisasi besar atau kecil. Pengelompokan orang dalam suatu kerja sama tersebut terjadi dengan asumsi bahwa tujuan yang ingin dicapai tidak dapat dilakukan sendiri.
- b. Kegiatan, yakni berupa sejumlah aktivitas yang harus dikerjakan baik secara individual, namun masih ada terkait dengan kegiatan orang lain, ataupun bersama-sama untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai. Kegiatan yang dilakukan dalam rangka administrasi merupakan kegiatan. Yang berkaitan satu dengan yang lain sehingga merupakan suatu proses yang sistematis atau suatu system yang bulat terpadu.
- c. Kerja sama, yakni interaksi antar individu dalam kelompok untuk menyelesaikan suatu pekerjaan karena pekerjaan itu tidak dapat dan jugatidak boleh diselesaikan (dituntaskan) seorang diri.
- d. Tujuan, yakni sesuatu yang ingin didapat/dicapai oleh kelompok orang yang bekerja sama tersebut dan biasanya berupa kebutuhan bersama yang tidak bias diraih seorang diri.
- e. Efisiensi, yakni perbandingan terbaik antara masukan (input) dan keluaran (output).

Sebagai proses administrasi menggambarkan berjalannya suatu kegiatan kelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan. Dalam sebuah proses, terdapat rencana-rencana, baik jangka pendek, menengah, maupun jangka panjang, dan juga kebijakan, strategi, serta upaya untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai. Dengan kata lain, administrasi sebagai proses merupakan suatu kegiatan yang berkesinambungan mengarah pada pencapaian tujuan yang dicapai.

Sedangkan menurut Brook Adams (1931) *“administration is the capacity of coordinating many, and often conflicting social energies in a single organism, so adroitly that they shall operate as a unity”*. Administrasi adalah kemampuan mengkoordinasikan berbagai kekuatan sosial yang sering kali bertentangan satu

dengan yang lain dalam organisasi sedemikian padunya sehingga kekuatan-kekuatan tersebut dapat bergerak sebagai kesatuan”.

Sebagai “proses”, administrasi menggambarkan berjalannya suatu kegiatan sekelompok orang atau lebih untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan. Dalam sebuah proses, terdapat rencana-rencana, baik jangka pendek, menengah, maupun jangka panjang, dan juga kebijakan, strategi, serta upaya untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai. Dengan kata lain, administrasi sebagai proses merupakan suatu kegiatan yang berkesinambungan mengarah pada pencapaian tujuan yang ingin dicapai.

Menurut White (dalam Syafiie, 2006;13) Administrasi adalah suatu proses yang umum ada pada setiap usaha kelompok-kelompok, baik pemerintah maupun swasta, baik sipil maupun militer, baik dalam ukuran besar maupun kecil. Menurut The Liang Gie (dalam Syafiie, 2006;14) Administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu.

Syafiie (2003;32) dalam bukunya “Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia”. Mengemukakan ada 7 (tujuh) hal khusus dari administrasi Negara, yaitu :

- a. Tidak dapat dielakan (*unavoidable*)
- b. Senantiasa mengharapakan ketaatan (*espect obedience*)
- c. Mempunyai prioritas (*has priority*)
- d. Mempunyai pengecualian (*has exceptional*)
- e. Puncak pimpinan politik (*top management political*)
- f. Sulit diukur (*difficult to measure*)
- g. Terlalu banyak mengharapakan fari administrasi public (*more is expentead of public administration*)

White (1958) dalam Syafri (2012;9) bahwa *“administration is a process common to all group effort, public or private, civil or military, large scale or small scale“*. Artinya yaitu *“administrasi ialah proses yang selalu terdapat pada setiap usaha kelompok, publik atau privat, sipil atau militer, sekala besar atau kecil”*

Zulkifli (2009;20) terdapat tiga substansial yang terkandung dalam sejumlah konsep administrasi yaitu :

1. Bahwa administrasi dapat dipandang sebagai seni. Keberhasilan penerapannya memerlukan kiat-kiat tertentu yang bersifat sangat situasional dan kondisional. Administrasi sangat terikat kepada aspek kondisi, situasi waktu dan tempat dimana dia dijalankan.
2. Bahwa dalam konsep administrasi terdapat unsur-unsur ; adanya dua orang atau lebih, adanya tujuan yang hendak dicapai, adanya tugas-tugas yang harus dilaksanakan, adanya pertimbangan rasionalitas dalam merumuskan dan menyediakan setiap unsur tersebut diatas.
3. Bahwa administrasi sebagai suatu proses kerjasama bukan merupakan konsep yang baru. Dia sudah ada dan dijalankan sejak manusia sudah mengenal peradaban tentang keberadaan administrasi sebagai suatu proses tindakan.

Bertitik tolak dari dasar teoritis batasan konsep administrasi menunjukkan adanya sejumlah aspek utama yang menjadi motor penggerak untuk menciptakan efektifitas dan efisiensi organisasi. Zulkifli (2005;24) mengemukakan aspek-aspek dimaksud meliputi ;

1. Organisasi
2. Manajemen
3. Kepemimpinan
4. Pengambilan keputusan
5. Human relations
6. Informasi
7. Sumber daya manusia

Penggunaan aspek- aspek tersebut membutuhkan dan melalui metoda, teknik, pendekatan, dan kiat- kiat tertentu. Oleh karna itu kepada para pelaksananya dituntut untuk memiliki kemampuan dan keterampilan yang spesifik. Disamping itu perlu disadari bahwa disetiap aspek tertentu tidaklah berdiri sendiri- sendiri melainkan merupakan kesatuan yang saling berintegrasi (Zulkifli. 2005;25).

Dari pendapat-pendapatan yang telah dikemukakan diatas, maka dengan demikian dapat disimpulkan administrasi adalah adanya suatu proses aktifitas atau kegiatan kerjasama secara rasional antara dua orang atau lebih, yang bersifat umum untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

2. Konsep Organisasi

Defenisi organisasi secara umum adalah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama untuk suatu tujuan bersama dan terikat secara formal dalam persekutuan, dimana selalu terdapat hubungan antara seorang atau kelompok yang disebut pimpinan dan seorang atau kelompok orang lain yang disebut bawahan.

Organisasi sering dilihat pada bentuk organisasi pemerintah atau organisasi publik. Menurut Taliziduhu Ndraha (2005 ; 18) organisasi publik adalah organisasi yang didirikan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan jasa publik dan layanan sipil. Organisasi publik adalah organisasi yang terbesar yang mewadahi seluruh lapisan masyarakat dengan ruang lingkup Negara dan mempunyai kewenangan yang absah (*terlegitimasi*) di bidang politik, administrasi pemerintahan dan hukum secara terlembaga sehingga mempunyai kewajiban melindungi warga negaranya dan melayani keperluannya sebaliknya berhak pula

menggugat pajak untuk pendanaan serta menjatuhkan hukuman sebagai sanksi penegakan peraturan.

Menurut Wendrich, (dalam Brantas, 2009;75) Organisasi adalah proses mendesain kegiatan-kegiatan dalam struktur organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurut Sutarto (dalam Brantas, 2009;75) Organisasi adalah kumpulan orang, proses pembagian kerja, dan system kerjasama atau system social.

Gitosudarmo 1997 dalam Sopiah (2008;2) organisasi adalah suatu system yang terdiri dari pola aktivitas kerja sama yang dilakukan secara teratur dan berulang-ulang oleh sekelompok orang untuk mencapai suatu tujuan.

Berdasarkan defenisi tersebut dapat disimpulkan bahwa sekumpulan orang dapat dikatakan sebagai organisasi jika memenuhi empat unsur pokok, yaitu :

- a. Organisasi merupakan suatu system
System adalah suatu integrasi elemen-elemen yang semuanya bekerja sama untuk mencapai suatu tujuan. Semua system mencakup tiga unsure utama. Yaitu input, transformasi dan output. Ada dua system, yaitu system yang tertutup dan system terbuka. Sistem tertutup adalah system yang dapat mengendalikan operasinya sendiri, sedangkan system terbuka adalah system yang tidak memiliki kemampuan untuk mengendalikannya sendiri.
- b. Adanya suatu pola aktivitas
Aktivitas yang dilakukan ssuatu organisasi mengikuti suatu pola tertentu. Ada urutan-urutan kegiatan yang sistematis dan relative terus berulang. Aktivitas yang diakukan secara incidental tidaklah berada dalam koridor suatu organisasi.
- c. Adanya sekelompok orang
Dua orang manusia atau lebih yang memiliki tujuan yang sama berkumpul untuk bekerja sama, menggalang kekuatan agar tujuan mereka dapat tercapai seefektif dan seefisien mungkin.
- d. Adanya tujuan
Tujuan yang sama merupakan dasar bagi individu-individu untuk bergabung. Tujuanlah yang menjadi semangat orang-orang untuk bekerjasama.

Menurut Robbins (dalam Torang, 2013;25) Organisasi adalah suatu identitas social yang terkordinasi secara sadar, terdiri dari dua orang atau lebih dengan batasan yang relatif teridentifikasi, yang berfungsi secara berkrlanjutan untuk mencapai suatu seperangkat sasaran secara bersama

Dari defenisi diatas dapat ditarik kesimpulan organisasi meruapakan suatu tempat wadah atau system saling mempengaruhi antara orang dalam kelompok yang bekerjasama untuk mencapai tujuan tertentu. Organisasi juga sebagai tata hubungan social, dalam hal ini seseorang individu melakukan proses interaksi sesamanya didalam organisasi tersebut. Organisasi diciptakan sebagai kolektivitas yang sengaja dibentuk untuk mencapai suatu tujuan khusus tertentu yang sedikit nbanyak didasarkan pada asas kelangsungan.

Menurut Syamsudin (2010;20-21) untuk meraih tujuan organisasi, maka organisasi itu harus mengelola sumber daya yang ada didalam organisasi tersebut dengan baik, sumberdaya yang dimiliki oleh organisasi :

- a. Man (manusia)
- b. Money (financial)
- c. Material (fisik)
- d. Machine (teknologi)
- e. Methode (metode)
- f. Market (pasar)

3. KonsepManajemen

Manajemen menurut Siagian (2008 ; 5) bisa didefenisikan dari dua sudut pandang, yaitu sebagai proses penyelenggaraan berbagai kegiatan dalam rangka penerapan tujuan dan sebagai kemampuan atau keterampilan orang yang menduduki jabatan manajerial untuk memperoleh sesuatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain.

Manajemen tidak bisa dipandang sebagai sebuah kotak yang dengan sendirinya ada tanpa alasan. Karena, pada hakikatnya manajemen merupakan nyawa penggerak dalam sebuah organisasi. Dalam bukunya yang berjudul “Prinsip-prinsip Manajemen”, Terry (2009 ; 9) mengatakan bahwa manajemen merupakan sebuah kegiatan, pelaksanaannya disebut *managing*, dan orang yang melakukannya disebut manajer.

Secara garis besar manajemen ada untuk menjalankan organisasi dengan keadaan yang terstruktur dan menghilangkan kecenderungan untuk melakukan semua serba sendiri.

Oleh sebab itu, manajemen juga melingkupi rangkaian aktivitas menggerakkan kelompok orang dalam organisasi untuk mencapai tujuan melalui pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen. Organisasi baru akan bermakna jika telah berlangsung proses manajemen. Dan jika dianalogikan, manajemen dan organisasi itu bagaikan jiwa dan raga yang tak bisa dipisahkan satu sama lain. Raga tanpa jiwa itu tak mampu berbuat apa-apa. Begitu juga organisasi tanpa manajemen bagaikan raga tanpa jiwa.

Selain itu, manajemen juga bisa didefinisikan dalam 3 perspektif menurut Riva'i dkk (2013 ; 177).

- a. Menurut perspektif proses, manajemen adalah proses pencapaian tujuan melalui kegiatan orang lain, dimana kegiatan diawasi dan diselenggarakan.
- b. Defenisi dari perspektif kolektivitas orang, dari sudut ini manajemen diartikan sebagai kolektivitas orang yang melaksanakan pekerjaan-pekerjaan manajerial.
- c. Pengertian manajemen menurut perspektif seni dan ilmu. Manajemen sebagai seni merupakan pengimplementasian dari keterampilan-keterampilan dalam pengelolaan organisasi berdasarkan pengalaman-pengalaman yang ada dan bermanfaat. Sementara itu, manajemen sebagai ilmu terlihat dari penerapannya terhadap proses mengobservasi, mengumpulkan, dan menganalisis data,

fenomena-fenomena, kejadian-kejadian, dan lain-lain kemudian diambil beberapa kesimpulan yang mendukung tujuan yang hendak dicapai.

Selain itu menurut Hasibuan (2006;2) Manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk suatu tujuan tertentu.

Dari berbagai pengertian manajemen yang telah dipaparkan diatas maka dapat disimpulkan bahwa manajemen adalah sebagai suatu proses, serangkaian tindakan, kegiatan atau pekerjaan yang mengarah kepada pencapaian sasaran tertentu melalui orang lain. Dan dengan demikian, menejer adalah orang yang senantiasa memikirkan kegiatan yang perlu dilakukan untuk mencapai tujuan organisasi. Untuk melakukan serangkaian kegiatan/ tindakan tersebut, maka dibutuhkan pilar- pilar sebagai tiang penjaga atau sering disebut sebagai fungsi manajemen, bagaimana menjalankan pilar ini maka orang yang menjalankannya disebut manejer.

4. Konsep Manajemen Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia merupakan salah satu sumber daya yang terdapat didalam organisasi, meliputi semua orang yang melakukan aktivitas. Pentingnya unsur manusia sebagai sumber daya yang cukup potensial, yang perlu dikembangkan sedemikian rupa sehingga mampu memberikan kontribusi yang maksimal bagi organisasi dan bagi pengembangan dirinya, karena itulah manusia juga perlu dimanajemen.

Menurut Hasibuan (2012 ; 10) manajemen sumber daya manusia adalah ilmu dan seni mengatur hubungan dan peranan tenaga kerja agar efektif dan efisien membantu terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat.

Selain itu menurut Amirullah (2004;206) mengemukakan Manajemen sumber daya manusia merupakan kegiatan yang mengatur tentang cara pengadaan tenaga kerja, melakukan pengembangan, memberikan kompesasi, integrasi, pemeliharaan, dan pemisahaan tenaga kerja melalui proses- proses manajemen dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

Kemudian menurut Mangkunegara (2011;2) Manajemen sumber daya manusia merupakan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan terhadap pengadaan, pengembangan, pemberian balas jasa, pengintegrasian, pemeliharaan, dan pemisahan tenaga kerja dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Manajemen Sumber Daya Manusia dapat didefinisikan juga sebagai suatu pengelolaan dan pendayagunaan sumber daya yang ada pada individu (pegawai).

Sedangkan definisi yang dikemukakan Kiggundu (dalam Faustino. 2003 ; 4) manajemen sumber daya manusia adalah pengembangan dan pemanfaatan personil (pegawai) bagi pencapaian yang efektif mengenai sasaran-sasaran dan tujuan-tujuan individu, organisasi, masyarakat, Nasional, dan Internasional.

Teori model human relations dalam manajemen sumber daya manusia, atau hubungan kemanusiaan sebenarnya tidak memunculkan hal-hal baru, model ini menggabungkan dan memperluas model tradisional. Model human relations menekankan pada unsur moralitas dalam manajemen.

Tugas manajemen sumber daya manusia berkisar pada upaya mengelola unsur manusia dengan segala potensi yang dimilikinya seefektif mungkin sehingga dapat diperoleh sumber daya manusia yang puas (*satisfied*) dan

memuaskan (*satisfactory*) bagi organisasi. Lingkup manajemen sumber daya manusia meliputi semua aktivitas yang berhubungan dengan sumber daya manusia dalam organisasi Faustino (2003 ; 4) antara lain :

- a. Rancangan organisasi
- b. staffing
- c. Sistem reward
- d. manajemen performansi
- e. pengembangan pekerja dan organisasi
- f. komunikasi dan hubungan masyarakat

Fungsi manajemen sumber daya manusia yang dikemukakan oleh Hasibuan (2012 ; 21-23) antara lain sebagai berikut :

- a. Perencanaan

Perencanaan (*Human Resources Planning*) adalah merencanakan tenaga kerja secara efektif serta efisien agar sesuai dengan kebutuhan perusahaan dalam membantu terwujudnya tujuan.

Adapun perencanaan juga didefinisikan oleh *louis A. Allen* dalam Zulkifli (2009 ; 49) adalah penentuan serangkaian tindakan untuk mencapai suatu hasil yang diinginkan.

Perencanaan penyusunannya membutuhkan kerangka pemikiran yang konstruktif dari kalangan manajemen organisasi. Sebagai mana yang dijelaskan oleh siagian dalam Zulkifli (2009 ; 49) bahwa perencanaan merupakan keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang dari pada hal-hal yang akan dikerjakan dimasa yang akan datang dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan.

Kriteria suatu rencana yang baik menurut Siagian (2009 ; 55) sebagai berikut :

- a) Rencana harus mempermudah tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.
- b) Rencana harus dibuat oleh orang-orang yang sungguh-sungguh memahami tujuan organisasi.
- c) Rencana harus dibuat oleh orang-orang yang sungguh-sungguh mendalami teknik-teknik perencanaan.
- d) Rencana harus disertai oleh suatu perincian yang teliti.
- e) Rencana tidak boleh terlepas dari pemikiran pelaksanaan.
- f) Rencana harus bersifat sederhana
- g) Rencana harus *luwes* / fleksibel (perlu adanya pengakalan)
- h) Didalam rencana terdapat pengambilan resiko.
- i) Rencana harus bersifat praktis (*pragmatis*)
- j) Rencana harus merupakan "*forecating*"

Teori ini menjelaskan didalam diri pribadi masing-masing pihak manajemen organisasi harus memiliki "*good will*".

Didalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mewujudkan keefektifan dan efesiensi dibutuhkan sumber daya berupa data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggung jawabkan. Data dan informasi tersebut mencakup :

- a) Penyelenggaraan pemerintah daerah.
- b) Organisasi dan tata laksana pemerintah daerah.
- c) Kepala daerah, DPRD, perangkat daerah.
- d) Keuangan daerah.
- e) Potensi sumber daya daerah.
- f) Produk hukum daerah.
- g) Kependudukan.
- h) Informasi dasar kependudukan.
- i) Informasi terkait dengan penyelenggaraan pemerintah daerah.

a. Pengorganisasian

Pengorganisasian adalah kegiatan untuk mengorganisasi semua karyawan dengan menetapkan pembagian kerja, hubungan kerja, delegasi wewenang, integrasi, dan koordinasi dalam bagian organisasi (*organization chat*).

b. Pengarahan

Pengarahan (*Directing*) adalah kegiatan mengarahkan semua karyawan, agar mau bekerja sama dan bekerja efektif serta efisien dalam membantu tercapainya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat.

c. Pengendalian

Pengendalian (*controlling*) adalah kegiatan mengendalikan semua karyawan agar menaati peraturan-peraturan perusahaan dan bekerja sesuai dengan rencana.

d. Pengadaan

Pengadaan (*procurement*) adalah proses penarikan, seleksi, penempatan, orientasi, dan induksi untuk mendapatkan karyawan yang sesuai dengan kebutuhan perusahaan.

e. Pengembangan

Pengembangan (*development*) adalah proses peningkatan keterampilan teknis, teoritis, konseptual, dan moral karyawan melalui pendidikan dan pelatihan.

f. Kompensasi

g. Kompensasi (*compensation*) adalah pemberian balas jasa langsung (*direct*) dan tidak langsung (*indirect*), uang atau barang kepada karyawan sebagai imbalan jasa yang diberikan kepada perusahaan.

h. Pengintegrasian

Pengintegrasian (*integration*) adalah kegiatan untuk mempersatukan kepentingan perusahaan dan kebutuhan karyawan, agar tercipta kerja sama yang serasi dan saling menguntungkan.

i. Pemeliharaan

Pemeliharaan (*maintenance*) adalah kegiatan untuk memelihara atau meningkatkan kondisi fisik, mental, dan loyalitas karyawan, agar mereka tetap mau bekerja sama sampai pension.

j. Kedisiplinan

Kedisiplinan merupakan fungsi MSDM yang terpenting dan kunci terwujudnya tujuan karena tanpa disiplin yang baik sulit terwujud tujuan yang maksimal.

k. Pemberhentian

Pemberhentian (*separation*) adalah putusanya hubungan kerja seseorang dari perusahaan.

5. Konsep Kebijakan

Secara umum, istilah “kebijakan” digunakan untuk menunjukkan perilaku seorang aktor dalam suatu bidang tertentu. James E. Anderson dalam Dwiyanto Indiahno (2009 ; 17) mendefenisikan kebijakan adalah perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pengertian kebijakan seperti ini menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik. Oleh karena itu, kita memerlukan batasan atau konsep kebijakan publik yang lebih tepat.

Menurut Carl Friedrich dalam Budi Winarno (2002 ; 20) kebijakan publik adalah suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau

pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu.

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu Charles Linblom dalam Budi Winarno (2002 ; 35) menjelaskan ada 5 indikator didalam pembuatan sebuah kebijakan publik, diantaranya:

- a. Perumusan masalah (Penyusunan Agenda)
Memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah.
- b. *Forecating* (Formulasi kebijakan)
Memberikan informasi mengenai konsekuensi dimasa mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk apabila membuat kebijakan.
- c. Rekomendasi kebijakan (Adopsi kebijakan)
Memberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat bersih paling tinggi.
- d. *Monitoring* kebijakan (Implementasi kebijakan)
Memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya.
- e. *Evaluasi* kebijakan (penilaian kebijakan)
Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan.

Selanjutnya Wahab (2005;3) mengemukakan bahwa:

Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan seseorang, kelompok dan pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya sesuatu masalah/hambatan tertentu, dan menunjukkan kemungkinan-kemungkinan usulan kebijakan untuk mencapai tujuan atau sasaran yang diinginkan.

Thomas R. Dye (dalam Nurcholis, 2007;264) menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.

Irfan Islamy mengemukakan (Dalam Winarno, 2002;36) Kebijakan Publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Dari beberapa penjelasan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan merupakan serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan dalam mencapai tujuan tertentu.

6. Konsep Pengelolaan

Menurut Harsoyo (2001 ; 121) pengelolaan adalah serangkaian usaha yang bertujuan untuk menggali dan memanfaatkan segala potensi yang dimiliki secara efektif dan efisien yang mencapai tujuan tertentu yang telah direncanakan sebelumnya.

7. Konsep Evaluasi

Evaluasi adalah fungsi organik administrasi dan manajemen yang terakhir. Meskipun administrasi dan manajemen adalah suatu proses, tetapi penahanan perlu ada, dan memang selalu ada, ditinjau dari berbagai segi yang telah direncanakan. Pada fase inilah evaluasi diadakan.

Menurut Ndraha (2003;201) Evaluasi adalah proses perbandingan antara perbandingan dengan fakta dan analisis hasilnya. Selanjutnya menurut Ndraha (2003;202) ada berbagai model evaluasi, tiga di antaranya sebagai berikut ;

- a. Model *Before-After*, yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah suatu tindakan (pelaku, Treatment). Tolak ukurnya adalah *Before*.

- b. Model Das Sollen-das Sein, yaitu perbandingan antara seharusnya dengan yang senyatanya tolak ukurnya adalah Das Sollen.
- c. Model kelompok Kontrol-Kelompok tes, yaitu perbandingan antara kelompok kontrol (tanpa perlakuan) dengan kelompok tes (diberi perlakuan). Tolak ukurnya adalah kelompok control.

Evaluasi kebijakan adalah penilaian secara menyeluruh input, proses, outputs, dan outcomes. Evaluasi memiliki empat tipe menurut Finance (1994 ; 4 dalam Bajuri dan Yuwono (2007 ; 276)

- a. Evaluasi kecocokan (*appropriateness*)
Melakukan penilaian terhadap kebijakan yang ditetapkan tersebut apakah cocok untuk dipertahankan atau perlukah diganti dengan kebijakan lain.
- b. Evaluasi efektivitas
Melakukan penilaian apakah kebijakan yang dilaksanakan tersebut telah menghasilkan hasil dan dampak yang sesuai dengan tujuannya.
- c. Efalulasi efesiensi
Melakukan penilaian berdasarkan tolak ukur ekonomis
- d. Efalulasi meta
Melakukan penilaian terhadap proses evaluasi itu sendiri.

Selaian tipe evaluasi diatas evaluasi juga merupakan proses yang mendasarkan diri pada disiplin ketat dan tahapan waktu. Oleh karenanya ada baiknya jika diketahui terlebih dahulu empat aspek dalam evaluasi yang sekaligus akan menjadi indikator dari variabel evaluasi tersebut. Berikut penjelasannya :

1. *Input* yaitu masukan yang diperlukan untuk pelaksanaan kebijakan. Untuk itu, dikembangkan instrumen yang meliputi indikator-indikator :
 - a) Sumber daya pendukung (SDM, uang, sarana/prasarana).
 - b) Bahan-bahan dasar pendukung (peralatan, teknologi).

2. *Proses* yaitu bagaimana sebuah kebijakan diwujudkan dalam bentuk pelayanan langsung kepada masyarakat. Untuk itu, dikembangkan instrumen yang meliputi indikator-indikator :
 - a) Tepat sasaran atau tidak.
 - b) Tepat guna atau tidak.
 - c) Efisiensi atau tidak.
3. *Outputs* (hasil) yaitu hasil dari pelaksanaan kebijakan. Untuk itu, dikembangkan instrumen dengan indikator-indikator sebagai berikut :
 - a) Tepat tidaknya sasaran yang dituju.
 - b) Berapa besar sasaran yang tercakup.
 - c) Seberapa banyak kelompok sasaran yang tertangani.
 - d) Seberapa besar kelompok yang terlibat.
4. *Outcome* (dampak). Yaitu apakah suatu pelaksanaan kebijakan berdampak nyata terhadap kelompok sasaran sesuai dengan tujuan kebijakan. Untuk itu, dikembangkan instrumen dengan indikator:
 - a) Ada atau tidak perubahan pada target/sasaran.
 - b) Seberapa besar perubahan kelompok sasaran.
 - c) Seberapa signifikan perubahan yang terjadi pada kelompok sasaran dibandingkan dengan tujuan yang ingin dicapai.

Evaluasi terhadap pelaksanaan rencana kerja pembangunan dapat dilakukan dengan menggunakan dua jenis metode evaluasi sebagai berikut :

1. Untuk Evaluasi pelaksanaan pembangunan yang bersifat *makro* (menyeluruh) dapat digunakan beberapa indikator pembangunan daerah dengan

menggunakan data sekunder yang tersedia. Membandingkan antar target dan realisasi yang dapat dicapai.

2. Untuk Evaluasi pelaksanaan pembangunan pada tingkat program dan kegiatan digunakan teknik evaluasi kerja dengan menggunakan empat indikator penilaian yaitu : masukan (*input*), proses, hasil (*output*), dampak (*outcome*).

Mengevaluasi strategi pada dasarnya merupakan sebuah seni tersendiri. Didalam proses pelaksanaan evaluasi terlebih dahulu harus menentukan apa yang harus diukur, menetapkan standar kinerja, melakukan pengukuran, dan bila tidak sesuai dengan harapan, maka melakukan tindakan koreksi.

Ada beberapa karakter yang membuat evaluasi menjadi efektif, agar aktivitas evaluasi tidak berlangsung sia-sia, yaitu :

1. Ekonomikal
Dalam evaluasi, aspek yang kita perlukan adalah informasi atas kinerja yang indikatornya sudah diterapkan terlebih dahulu.
2. Aspek yang bermakna
Penentuan prioritas, kriteria dalam penilaian, pembobotan yang akurat menjadi penting dalam evaluasi.
3. Tepat waktu
Evaluasi yang dilakukan selayaknya tepat waktunya.

8. Pengertian Walet

Walet adalah jenis satwa liar yang tidak dilindungi. Satwa ini memiliki ciri khas tersendiri dan termasuk ke dalm marga *collocalia* burung ini adalah satwa yang banyak diburu karena sarangnya sangat mahal harganya. Hasil dari peternakan walet ini adalah sarang yang terbuat dari air liurnya (*saliva*). (Andrianto, 2004 : 15).

Walet adalah bangsa burung pemakan serangga. Perburuan mencari makan dialam bebas di lakukannya secara bergerombol pula. Satu hal yang mencirikan burung ini adalah mereka membuat sarang dari air liurnya. Kebiasaan inilah yang membedakan walet dengan jenis burung lainnya yang ada di alam. (Setiawati, 2007 : 2).

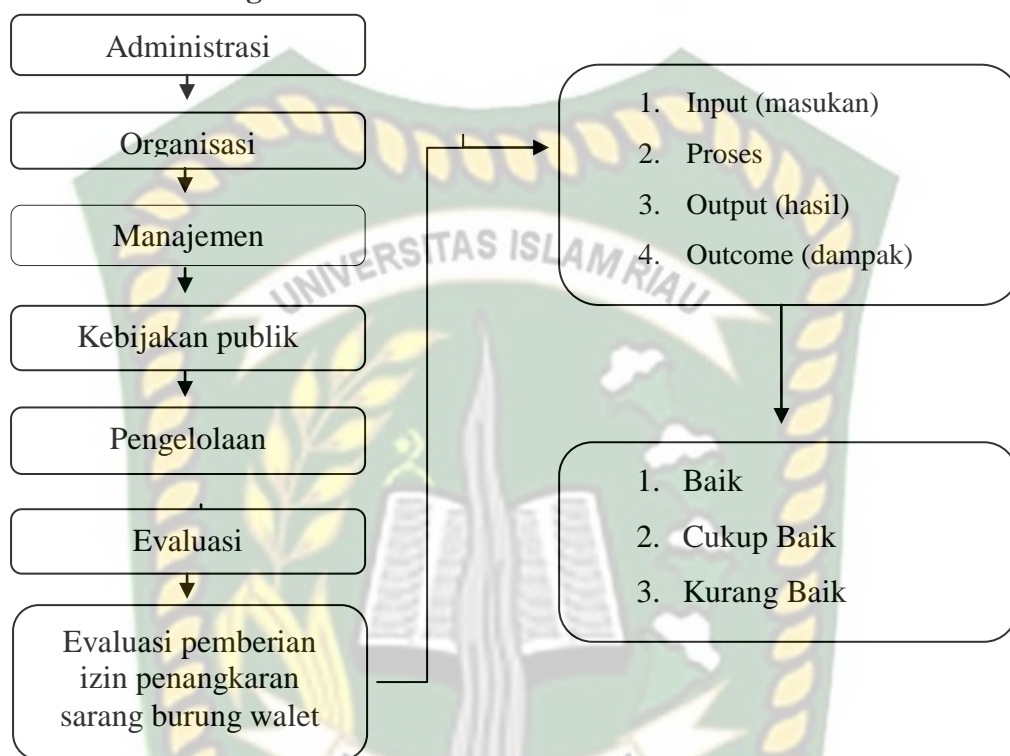
Sarang walet merupakan komoditas ekspor yang memiliki keunikan tersendiri. Sarang ini terbuat dari protein yang berasal dari kelenjar air liur walet. Sarang ini menempel di dinding goa atau plafon rumah tua. Warnanya putih kekuningan. Bentuknya seperti potongan berukuran kecil. Panjangnya sekitar 10 cm dan lebarnya 5 cm. sarang ini biasa dijadikan menu andalan restoran masakan Cina di kota-kota besar di seluruh dunia, contohnya sup sarang burung. hidangan ini adalah hidangan yang sangat prestisius. (Setiawati, 2007 : 5).

9. Kerangka Pikir

Evaluasi kebijakan merupakan tahap akhir penilaian secara menyeluruh dalam proses kebijakan. Oleh karnanya, evaluasi kebijakan sangatlah penting dilakukan dalam pelaksanaan kebijakan yang telah dibuat oleh suatu organisasi.

Dari 4 indikator yang ada menurut Finance (1994 ; 4) dalam Bajuri dan Yuwono (2002 ; 135) peneliti mengambil keempat indikator tersebut sebagai indikator yang dijadikan ukuran dalam evaluasi pemberian izin penakaran burung wallet oleh Badan Perizinan Penanaman Modal Promosi Daerah (BP2MPD) di kelurahan Pulau Kijang kecamatan Reteh Kabupaten Indragiri Hilir. Dan 4 indikator itu bisa dilihat dalam bagan kerangka pikir berikut ini :

Gambar II.1 Kerangka Pikir Evaluasi Pemberian Izin Penangkaran Sarang Burung Walet Oleh BP2MPD di Kecamatan Reteh Kabupaten Indragiri Hilir.



Sumber : Hasil modifikasi penulis, 2017

10. Konsep Operasional

Untuk memudahkan pemberian pemahaman dalam menafsirkan istilah ataupun konsep terkait penelitian ini, maka peneliti memberikan beberapa konsep yang berhubungan langsung dengan penelitian ini.

1. Administrasi adalah keseluruhan proses kerja sama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas dan komitmen tertentu untuk mencapai suatu tujuan yang sudah ditetapkan sebelumnya.
2. Organisasi adalah wadah untuk memfasilitasi proses kerja sama untuk pencapaian suatu tujuan tertentu.

3. Manajemen adalah seni untuk memengaruhi orang lain agar mau melakukan sesuatu tanpa merasa terpaksa atau dengan senang hati.
4. kebijakan publik adalah suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu.
5. Pengelolaan adalah penyelenggaraan sesuatu yang dikelola dapat berjalan dengan lancar, efektif, dan efisien.
6. Evaluasi kebijakan adalah penilaian secara evaluasi kecocokan, evaluasi efektifitas, evaluasi efisiensi, dan evaluasi meta.
7. Input yaitu masukan yang di perlukan untuk pelaksanaan kebijakan
8. Proses yaitu bagaimana sebuah kebijakan di wujudkan dalam bentuk pelayanan langsung kepada masyarakat
9. Outputs (hasil) yaitu hasil dari pelaksanaan kebijakan
10. Outcome (dampak) yaitu apakah suatu pelaksanaan kebijakan berdampak nyata terhadap kelompok sasaran sesuai dengan tujuan kebijaka.

Table II. 1 Tabel Operasional Variabel Penelitian Evaluasi Pemberian Izin Penangkaran Burung Walet oleh BP2MPD di Kelurahan Pulau Kijang Kecamatan Reteh Kabupaten Indragiri Hilir

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator	Skala Pengukuran
1	2	3	4	5
Evaluasi kebijakan menurut <i>Finance (1994;4)</i> dalam <i>Bajuri dan Yuwono (2002;135)</i> adalah penilaian secara menyeluruh input, proses, outputs, dan outcomes.	Evaluasi pemberian izin penangkaran burung walet oleh BP2MPD di kelurahan Pulau Kijang Kecamatan Reteh kabupaten Indragiri Hilir	1. Input (Masukan)	1. Sumber daya pendukung (SDM, Uang, Sarana/prasarana) 2. Bahan-bahan dasar pendukung (peralatan, teknologi)	Baik Cukup Baik Kurang Baik
		2. proses	1. Tepat sasaran atau tidak 2. Tepat guna atau tidak 3. Efisiensi atau tidak	
		3. Output (Hasil)	1. Tepat tidaknya sasaran yang dituju 2. Berapa besar sasaran yang tercakup 3. Beberapa banyak kelompok sasaran yang tertangani 4. Beberapa besar kelompok yang terlibat	Baik Cukup Baik Kurang Baik
		4. Outcome (Dampak)	1. Ada atau tidak perubahan pada target/sasaran 2. Beberapa besar perubahan kelompok sasaran 3. Beberapa signifikan	

1	2	3	4	5
			perubahan yang terjadi pada kelompok sasaran dibandingkan dengan tujuan yang ingin dicapai.	

Sumber : Modifikasi penulis tahun 2017

10. Teknik Pengukuran

Teknik pengukuran terhadap pelaksanaan variabel dan indikator dalam penelitian ini diklasifikasikan dalam 3 (tiga kategori) yaitu : Baik, Cukup Baik, dan Kurang Baik.

Pengukuran yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan persentase, dengan terlebih dahulu menetapkan kategori ukuran untuk penilaian setiap indikator

a. Input

Baik : Apabila masukan yang di perlukan untuk pelaksanaan kebijakan dan isi kebijakan atau jawaban responden pada kategori Baik 67-100%.

Cukup Baik : Apabila masukan yang di perlukan untuk pelaksanaan kebijakan dan isi kebijakan atau jawaban responden pada kategori Cukup Baik 34-66%.

Kurang Baik : Apabila masukan yang di perlukan untuk pelaksanaan kebijakan dan isi kebijakan atau jawaban responden pada kategori Kurang Baik 1-33%.

b. Proses

Baik : Apabila dalam sebuah proses bagaimana sasaran kebijakan dibuat atau jawaban responden pada kategori Baik 67-100%.

Cukup Baik : Apabila dalam sebuah proses bagaimana sasaran kebijakan dibuat atau jawaban responden pada kategori Cukup Baik 34-66%.

Kurang Baik : Apabila dalam sebuah proses bagaimana sasaran kebijakan dibuat atau jawaban responden pada kategori Kurang Baik 1-33%.

c. Output

Baik : Apabila hasil dari pelaksanaan kebijakan memenuhi tujuan atau jawaban responden pada kategori Baik 67-100%.

Cukup Baik : Apabila hasil dari pelaksanaan kebijakan memenuhi tujuan atau jawaban responden pada kategori Cukup Baik 34-66%.

Kurang Baik : Apabila hasil dari pelaksanaan kebijakan memenuhi tujuan atau jawaban responden pada kategori Kurang Baik 1-33%.

d. Outcome

Baik : Apabila beberapa indikator untuk menentukan keberadaan dampak yang terjadi yang dilakukan memenuhi tujuan sesuai rencana dan jelas pengawasannya atau jawaban responden pada kategori Baik 67-100%.

Cukup Baik : Apabila beberapa indikator untuk menentukan keberadaan dampak yang terjadi yang dilakukan memenuhi tujuan sesuai rencana dan jelas pengawasannya atau jawaban responden pada kategori Cukup Baik 34-66%.

Kurang Baik : Apabila beberapa indikator untuk menentukan keberadaan dampak yang terjadi yang dilakukan memenuhi tujuan sesuai rencana dan jelas pengawasannya atau jawaban responden pada kategori Kurang Baik 1-33%.

