

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi Kepustakaan

1. Konsep Administrasi

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

Selain itu, administrasi juga memiliki arti sebagai ketatausahaan yang dalam bahasa inggrisnya dipergunakan istilah *clerical work*, *paper work*, *office work* atau lebih tepatnya administrasi dalam arti sempit adalah kegiatan pencatatan, pengelolaan, pengumpulan, pemberian nomor/kode surat, pengetikan, penggandaan, penyimpanan (pengarsipan), pengiriman, berbagai informasi yang diterima atau dikeluarkan oleh organisasi/institusi.

Menurut Siagian pengertian administrasi didefinisikan sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya (dalam Syafri, 2012;9).

Menurut Adams administrasi adalah kemampuan mengkoordinasikan berbagai kegiatan sosial yang sering sekali bertentangan satu dengan yang lain didalam suatu organisme sedemikian padunya sehingga kekuatan-kekuatan tersebut dapat bergerak sebagai satu kesatuan (dalam Syafri, 2012;8).

Selain itu menurut White administrasi ialah proses yang selalu terdapat pada setiap usaha kelompok, publik atau privat, sipil atau militer, sekala besar atau kecil (dalam Syafri, 2012;9).

Pendapat ini juga menunjukkan dua hal, yakni sebagai berikut:

- a. Administrasi adalah proses (rangkaian kegiatan).
- b. Proses itu terdapat pada setiap kelompok.

Menurut Silalahi administrasi adalah kerjasama yang dilakukan sekelompok orang berdasarkan pembagian kerja sebagai mana ditentukan dalam struktur dengan mendayagunakan sumberdaya-sumberdaya untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien (dalam Zulkifli, 2005;20).

Zulkifli (2005;20) terdapat tiga substansial yang terkandung dalam sejumlah konsep administrasi tersebut:

1. Bahwa administrasi dapat dipandang sebagai seni, keberhasilan penerapannya memerlukan kiat-kiat tertentu yang bersifat sangat situasional dan kondisional. Administrasi sangat terkait kepada aspek kondisi, situasi, waktu, dan tempat dimana dia dijalankan.
2. Bahwa dalam konsep administrasi terdapat unsur-unsur, adanya dua orang manusia atau lebih, adanya tujuan yang hendak dicapai, adanya tugas-tugas yang harus dijalankan, adanya perlengkapan dan peralatan untuk melaksanakan tugas dan adanya pertimbangan yang rasional dalam merumuskan dan menyediakan setiap unsur tersebut diatas.
3. Bahwa administrasi sebagai suatu proses kerja sama bukan merupakan konsep yang baru, dia sudah ada sejak manusia sudah mengenal peradaban. Tentang keberadaan administrasi sebagai suatu proses tindakan tergambar dari ungkapan yang dikemukakan oleh Herbert. Simon apabila ada dua orang yang bekerja sama untuk menggulingkan sebuah batu yang tidak dapat digulingkan hanya satu orang diantara mereka, pada saat itu administrasi telah ada.

Bertitik tolak dari dasar teoritis batasan konsep administrasi menunjukkan adanya sejumlah aspek utama yang menjadi motor penggerak untuk menciptakan

efektivitas dan efisiensi organisasi. Zulkifli (2005;24) mengemukakan aspek-aspek dimaksud meliputi :

- a. Organisasi
- b. Manajemen
- c. Kepemimpinan
- d. Pengambilan keputusan
- e. Human relation
- f. Informasi
- g. Sumber daya manusia.

Penggunaan aspek-aspek tersebut membutuhkan dan melalui metoda, teknik, pendekatan, dan kiat-kiat tertentu. Oleh karena itu kepada para pelaksana 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.

Dari pengertian diatas dapat dijelaskan bahwasanya administrasi itu ilmu yang sangat luas untuk mengatur hubungan setiap manusia, terutama pada saat manusia memiliki tujuan untuk kehidupannya. Yang mana agar tercapainya suatu tujuan dari apa yang diinginkan maka baiknya memakai sebuah konsep administrasi. Dan dari pengertian diatas jelas administrasi sebagai proses kerjasama, dan bukan merupakan hal yang baru, karena telah ada bersamaan dengan adanya peradaban manusia.

2. Konsep Administrasi Publik

Menurut Syafri (2012;16-17) Terminologi *public administration* ini berasal dari Amerika Serikat dan Inggris yang pada awalnya dialihbahasakan menjadi ilmu administrasi publik. Jauh sebelumnya orang mempergunakan istilah

ilmu pemerintahan untuk menyebut subjek ini, namun perlu diketahui bahwa ilmu pemerintahan tidak betul-betul sama dengan administrasi publik.

Istilah ilmu pemerintahan merupakan terjemahan yang dipandang ekuivalen (mengandung pengertian yang sama) dengan istilah “*bestuurskunde bestuurswetenschap atau bestuursleer*” dalam bahasa Belanda. Istilah ini diimpor ke Indonesia dari Eropa Barat Kontinental pada zaman pemerintahan Kolonial Belanda. Apabila dilacak lebih jauh, di dalam Bahasa Jerman juga ditemukan istilah yang dipergunakan untuk manunjuk subjek yang sama, yakni *verwaltungslehre*.

Disamping istilah ilmu pemerintahan, berkembang pula istilah-istilah yang ekuivalen dengan ilmu pemerintahan seperti ilmu tata praja, ilmu administrasi tata praja, ilmu administrasi tata pemerintahan, dan yang terakhir berkembang adalah istilah kybernologi.

Menurut Pfiffner dan Presthus administrasi publik dapat didefinisikan sebagai suatu upaya koordinasi dari individu atau kelompok untuk menjalankan kebijakan publik (dalam Syafri, 2012;20).

Menurut Rosenbloom dan Goldavan administrasi publik adalah kegunaan kepemimpinan secara politis dan berbagai proses dan teori yang sah untuk menjalankan tugas-tugas legislatif, eksekutif dan yudisial dalam penyediaan peraturan bagi pelayanan seluruh atau sebagian masyarakat (dalam Syafri, 2012;20).

Adapun menurut Wilson Administrasi publik adalah urusan atau praktik urusan pemerintah karena tujuan pemerintah ialah melaksanakan pekerjaan publik

secara efisien dan sejauh mungkin sesuai dengan selera dan keinginan rakyat. Dengan Administrasi publik, pemerintah berusaha memenuhi kebutuhan masyarakat, yang tidak dapat atau tidak akan dipenuhi oleh usaha privat atau swasta (dalam Syafri. 2012;21).

Sedangkan menurut Siagian Administrasi Negara secara singkat dan sederhana dapat didefinisikan sebagai keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu Negara dalam usaha mencapai tujuan Negara (dalam Andry dan Yussa, 2015;14).

Administrasi publik berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik. Menurut Rosenbloom menunjukkan administrasi publik merupakan pemanfaatan teori-teori dan proses manajemen, politik dan hukum untuk memenuhi keinginan pemerintah dibidang legislative, eksekutif, dalam rangka fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian (dalam Pasolong. 2014;8).

Dari beberapa defenisi administrasi publik di atas, dapat dipahami bahwa administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memnuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif.

3. Konsep Organisasi

Administrasi dan organisasi saling memiliki kaitan antara satu dengan yang lain, dimana administrasi merupakan proses kerjasama antara dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. Dan tentunya untuk

mencapai tujuan yang hendak tersebut perlu adanya tempat (wadah) yang dinamakan organisasi.

Organisasi adalah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja bersama serta secara formal terkait dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang terdapat seorang/beberapa orang yang disebut atasan dan seseorang/sekelompok orang yang disebut bawahan (Siagian. 2015;6).

Menurut Siswanto (2014;73) organisasi adalah sekelompok orang yang saling berintraksi dan bekerja sama untuk merealisasikan tujuan bersama. Organisasi minimal mengandung tiga elemen yang saling berhubungan, yaitu sekelompok orang, interaksi dan kerja sama, dan tujuan bersama.

Menurut Siagian organisasi adalah setiap bentuk persekutuan dua orang atau lebih yang bekerja sama serta secara formal terkait dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan mana terdapat seseorang atau beberapa orang yang disebut atasan dan seseorang atau kelompok orang disebut bawahan (dalam Andry dan Yussa, 2015;14).

Menurut Robbins dan Judge organisasi adalah suatu unit sosial yang terdiri dari dua orang atau lebih, dikoordinasi secara sadar, dan berfungsi dalam suatu dasar yang relatif terus-menerus untuk mencapai satu atau serangkaian tujuan (dalam Feriyanto dan Triana, 2015;7).

Sedangkan organisasi menurut Ali (2015;28) mengatakan bahwa, organisasi merupakan wujud *conscience collective* (hati nurani kolektif) yang termanifestasikan pada bentuk setia kawan.

Secara teoritis, organisasi dapat dipahami dari berbagai macam sudut pandang atau perspektif. Seperti yang diungkapkan oleh Scott, yaitu: sebagai

kesatuan rasional dalam upaya untuk mengejar tujuan, sebagai koalisi pendukung yang kuat dimana organisasi merupakan instrument untuk mengejar kepentingan masing-masing. Sebagai suatu sistem terbuka dimana kelangsungan hidup organisasi sangat tergantung input dari lingkungan, sebagai alat dominasi dan banyak lagi perspektif yang dapat dipakai untuk memaknai organisasi (dalam Thoha. 2009;35).

Menurut Hasibuan (2007;5) organisasi adalah suatu sistem perserikatan formal dari dua orang atau lebih yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu. Atau lebih dikenal dengan tingkatan manajemen dalam organisasi yang terdiri dari top manajemen, leader manajemen dan lower manajemen.

Menurut Gaus organisasi adalah tata hubungan antara orang-orang untuk dapat memungkinkan tercapainya tujuan bersama dengan adanya pembagian tugas dan tanggung jawab. Pembagian tugas dan tanggung jawab yang dibebankan oleh semua anggota organisasi akan meningkatkan produktifitasnya, efisiensi dan aktivitas organisasi (dalam Sarwoto. 1991;15).

Jadi dapat disimpulkan bahwasanya organisasi merupakan sebuah wadah untuk manusia dalam membentuk suatu kegiatan atau saling bertukar pikiran, yang dapat membangun kepribadian yaitu saling kerja sama antar sesama dan saling membantu dalam hal apapun.

4. Konsep Organisasi Publik

Menurut Bakke organisasi adalah suatu sistem berkelanjutan dari aktivitas-aktivitas manusia yang terdiversifikasi dan terkoordinasi, yang mempergunakan, mentransformasi, dan menyatukan seperangkat khusus

manusia, material, modal, gagasan, dan sumberdaya alam menjadi satu kesatuan pemecahan masalah yang intraksinya dengan sistem-sistem lainya dari aktivitas manusia dan sumberdayanya dalam lingkungan (dalam Kusdi, 2009;5).

Organisasi publik sering dilihat pada bentuk organisasi pemerintah yang dikenal sebagai birokrasi pemerintah (organisasi pemerintah) organisasi publik adalah organisasi yang tersebar yang mewedahi seluruh lapisan masyarakat dengan ruang lingkup Negara dengan mempunyai kewenangan yang absah (terlegitimasi) di bidang politik, administrasi pemerintahan, dan hukum secara terlembaga sehingga mempunyai kewajiban melindungi warga negaranya, dan melayani keperluannya.

Organisasi publik bertujuan untuk melayani kebutuhan masyarakat demi kesejahteraan sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi sebagai pijakan dalam oprasionalnya. Organisasi publik berorientasi pada pelayanan kepada masyarakat

Menurut Caiden menjelaskan ada 3 hal yang menjadi patokan sebuah organisasi dikatakan organisasi publik atau pemerintah yaitu :

1. Organisasinya dibentuk dengan Peraturan Pemerintah.
2. Karyawan disebut Pegawai Negeri.
3. Semua pembiayaan berasal dari uang rakyat (dalam Andry dan Yussa. 2015;15).

Menurut Fahmi (2013;1) organisasi publik merupakan sebuah wadah yang memiliki multi peran dan didirikan dengan tujuan mampu memberikan serta mewujudkan keinginan berbagai pihak, dan tidak terkecuali kepuasan bagi pemiliknya.

Sedangkan menurut Robbins organisasi publik merupakan kesatuan sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai tujuan bersama atau sekelompok tujuan (dalam Fahmi, 2013;2).

Dari defenisi diatas dapat disimpulkan bahwa organisasi publik adalah organisasi yang terbesar yang membawahi seluruh lapisan masyarakat dengan ruang lingkup Negara dan mempunyai kewenangan yang absah (terlegitimasi) di bidang politik, administrasi pemerintah, dan hukum secara lembaga sehingga mempunyai kewajiban untuk melayani dan melindungi warga negaranya.

5. Konsep Manajemen

Manajemen berasal dari kata kerja (*to manage*) yang berarti manangani, mengendalikan, menguasai, mengurus, menyelesaikan sesuatu. Manajer adalah seseorang yang disertai tugas memimpin dan mengurus suatu tugas, lembaga, usaha dan sebagainya.

Menurut Haiman manajemen merupakan fungsi untuk mencapai suatu tujuan melalui kegiatan orang lain, mengawasi usaha-usaha yang dilakukan individu untuk mencapai tujuan (dalam Zulkifli dan Nurmasari, 2015;5).

Menurut Millet manajemen dalah suatu proses pengarahan dan pemberian fasilitas kerja kepada orang yang diorganisasikan dalam kelompok formal untuk mencapai tujuan (dalam Siswanto, 2014;1).

Menurut Terry, et.al. (2014;1) manajemen adalah suatu proses atau kerangka kerja, yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang kearah tujuan-tujuan organisasi atau maksud-maksud yang nyata.

Manajemen dapat didefinisikan 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 suatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain (Siagian. 2015;5)

Dari penjelasan tersebut dapat dikatakan bahwa manajemen merupakan inti dari administrasi karena manajemen merupakan alat pelaksana utama administrasi.

Sementara menurut Siswanto (2014;2) Manajemen adalah seni dan ilmu dalam perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pemotivasian, dan pengendalian terhadap orang dan mekanisme kerja untuk mencapai tujuan.

Dari penjelasan diatas manajemen diartikan sebagai seni dan ilmu, yaitu seni yang dimaksud dengan suatu keahlian, kemahiran, kemampuan, dan keterampilan dalam aplikasi ilmu pengetahuan untuk mencapai tujuan, sementara manajemen sebagai suatu ilmu ialah akumulasi pengetahuan yang telah disistematisasikan dan diorganisasikan untuk mencapai kebenaran umum (*general porpose*) (Siswanto. 2014;3).

Defenisi manajemen menurut Stoner dan wankel mengatakan bahwa manajemen secara harfiah adalah proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian upaya anggota organisasi dan pengguna seluruh sumber daya organisasi lainnya demi tercapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan (dalam Pasolong, 2014;82).

Sedangkan menurut Suwatno dan Priansa (2014;16) manajemen merupakan ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber daya lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Manajemen terdiri dari (6M) yaitu: *men, money, method, material, machine, dan market.*

Dari uraian diatas , istilah manajemen telah diartikan oleh berbagai pihak dengan perspektif berbeda, misalnya pengelolaan, pembinaan, pengurusan, seni dan ilmu, ketatalaksanaan , kepemimpinan, administrasi dan sebagainya.

6. Konsep Pelaksanaan

Menurut Syafiie (2011;101) Pelaksanaan adalah suatu tindakan untuk mengusahakan agar seluruh anggota kelompok berkenan berusaha mencapai sasaran agar sesuai dengan perencanaan managerial dan usaha-usaha organisasi.

Sedangkan Menurut Brayfield dan Crockett oleh Vroom mengatakan pelaksanaan kerja tidak mempunyai hubungan yang kuat satu sama lain dalam model yang sederhana. Dan sebagai kaitan antara tujuan kebijakan membutuhkan adanya pelaksanaan kebijakan cara yang diterjemahkan kedalam tindakan-tindakan program untuk mencapai tujuan akhir seperti yang di tetapkan oleh kebijakan (dalam Shobaruddin 2005;154).

Jadi dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan merupakan kegiatan yang dilaksanakan oleh suatu badan atau wadah secara berencana, teratur dan terarah guna mencapai tujuan yang diharapkan. Pengeretian implementasi atau pelaksanaan merupakan aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijakan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, dimana tempat pelaksanaannya mulai dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan. Pelaksanaan bisa dijadikan suatu input dari segala hal. Dan pelaksanaan berhubungan erat dengan motivasi karena penyebab seseorang itu bekerja harus dilihat apa yang menjadi dorongan.

7. Konsep Sumber Daya Manusia

Salah satu faktor terpenting dalam organisasi yang mana unit ini merupakan penggerak dan penentu kearah mana pencapaian suatu tujuan organisasi adalah sumber daya manusia. Untuk itu agar penggunaan sumber daya manusia dapat berjalan efektif dan efisien maka diperlukan manajemen sumber daya manusia.

Menurut Hasibuan (2000;100) manajemen sumber daya manusia adalah proses pengendalian berdasarkan fungsi manajemen terhadap sumber daya yang bersumber dari manusia.

Sumber daya manusia adalah unsur pendukung dan penunjang pelaksanaan kegiatan yang terdiri atas tenaga, dana dan sarana prasarana. Ketiga sumber daya ini merupakan inti dari manajemen. Manajemen yang baik ditentukan oleh pengelolaan sumber daya tersebut secara efektif dan efisien.

8. Konsep Kebijakan Publik

Apabila dilihat secara harfiah ilmu kebijakan publik terjemahan dari kata "Policy Science". Tokoh atau penulis kebijakan publik adalah "William Duun, Charles Jones, Lee Friedman" mereka mengatakan "Public Policy", public dan policy analisis dengan pengertian yang berbeda.

Dunn (2003;22) mengemukakan proses pembuatan kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis.

Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan digambarkan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur

menurut urutan waktu, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan.

Di Indonesia menggunakan istilah “kebijaksanaan dan kebijakan” dari terjemahan policy yang dikaitkan dengan keputusan pemerintah. Hal ini diilhami oleh kata yang mempunyai arti kewenangan dan kekuasaan yang dipegang oleh pemerintah, bertujuan untuk mengarahkan dan bertanggung jawab melayani umum. Pandangan ini dijelaskan dengan pengertian “PUBLIC” yang berarti pemerintah, masyarakat dan umum.

Perbedaan antara kebijaksanaan dan kebijakan, yang membedakan istilah “policy” sebagai keputusan pemerintah yang bersifat umum dan berlaku untuk seluruh anggota masyarakat, dengan istilah “discretion” yang diartikan keputusan yang bersifat kasuistik untuk satu hal.

Manurut Dunn (2003;27) kata kebijakan secara etimologis berasal dari kata “polis” dalam bahasa Yunani (Greek) artinya “Negara Kota”, dalam bahasa Latin yaitu politik atau Negara. Bahasa Inggris lama (Middle English) dinilai policie yaitu berkaitan dengan unsur pemerintah atau administrasi pemerintah.

Kebijakan adalah kata kebijaksanaan yaitu, perilaku seseorang pejabat atau perorangan, kelompok kekuatan politik atau kelompok pakar atau instansi pemerintahan yang terlibat dalam suatu bidang kegiatan tertentu yang diarahkan pada rumusan masalah atau permasalahan yang sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu (Latief. 2005;8).

Lebih lanjut Koryati (2005;7) mengemukakan bahwa kebijakan merupakan pengembangan yang dilakukan oleh institusi pemerintah dan aparaturinya. Sehingga kebijakan tersebut dapat dikatakan bahwa :

- a. Kebijakan pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.

- b. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah.
- c. Kebijakan merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang baru menjadi maksud atau pernyataan pemerintah untuk melakukan sesuatu.
- d. Kebijakan pemerintah itu bersifat positif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan.
- e. Kebijakan pemerintah dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa(otoritatif).

Selanjutnya dilihat dari konsep analisis kebijakan yang dikemukakan oleh Quede bahwa analisis kebijaksanaan adalah sebuah disiplin ilmu yang menggunakan berbagai metode penelitian dan argument untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijaksanaan sehingga dapat dimanfaatkan ditingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijaksanaan (dalam Dunn, 2003;45).

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

Dari beberapa penjelasan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan merupakan sarangkaian 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.

9. Konsep Evaluasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Evaluasi adalah suatu penilaian dimana penilaian ditunjukkan kepada orang yang lebih tinggi atau lebih tahun kepada orang yang lebih rendah, baik itu dari jabatan strukturalnya atau orang

yang lebih rendah keahliannya. Evaluasi adalah suatu proses penilaian positif dan negative juga gabungan dari keduanya (dalam Depdikbud. 2002;45).

Menurut Nurcholis (2007;277) Evaluasi merupakan suatu proses mendasarkan diri pada disiplin ketat dan tahapan waktu, maka dapat mengetahui hasil dari kegiatan atau program yang telah direncanakan. Dengan evaluasi dapat diketahui hambatan atau kendala-kendala yang terjadi dari suatu kegiatan.

Menurut Ndraha (2011;201) Evaluasi adalah proses perbandingan antara perbandingan dengan fakta dan analisis hasilnya.

Selanjutnya menurut Ndraha (2011;202) ada berbagai model evaluasi, tiga diantaranya 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 senyatanya tolak ukurnya adalah Das Sollen.
- c. Model kelompok kontrol-kelompok tes, yaitu perbandinmgan antara kelompok Kontrol (tanpa perlakuan) dengan kelompok tes (diberi perlakuan). Tolak ukurnya adalah kelompok Kontrol.

Menurut Duun istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa sekala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penafsiran (*Appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*Assesment*), kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan (dalam Mulyadi. 2015;121).

Adapun indikator-indikator dalam evaluasi menurut Dunn mencakup 6 indikator yaitu sebagai berikut:

- a. Efektifitas adalah ukuran tercapainya yang diinginkan;
- b. Efisiensi seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan;
- c. Kecukupan adalah pengukuran hasil yang telah dicapai untuk dapat memecahkan masalah ;
- d. Pemerataan adalah agar biaya dan manfaat didistribusikan merata kekelompok masyarakat;
- e. Responsivitas adalah dimana hasil kebijakan memuat prefensi atau nilai kelompok yang dapat memuaskan masyarakat;
- f. Ketepatan adalah agar hasil dicapai bermanfaat (dalam Mulyadi. 2015;124).

Selanjutnya menurut Zulkifli (2009;137) evaluasi (penilaian) merupakan suatu proses analisis data yang diperoleh melalui proses pengawasan untuk menentukan hasil faktual dari pelaksanaan pengawasan itu.

Dari berbagai pendapat yang telah dikemukakan diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa evaluasi yaitu penilaian dan merupakan bagian yang integral dari proses pelaksanaan sistem pengawasan. Penilaian merupakan suatu proses analisis data yang diperoleh melalui proses pengawasan untuk menentukan hasil faktual dari pelaksanaan pengawasan itu. Jika demikian hanya perbedaan mendasar antara pengawasa dengan penilaian terletak pada aspek orientasi waktu, sasaran, dan pemanfaatan.

10. Konsep Evaluasi Kebijakan

Untuk menentukan keberhasilan sebuah kebijakan maka perlu dilakukan penilaian dari sebuah kebijakan yang telah diimplementasikan oleh unit pelaksanaan kebijakan.

Evaluasi kebijakan adalah penilaian secara menyeluruh Input, Proses, Output dan Outcome dari kebijakan pemerintah daerah. Menurut Badjuri dan Yuwono evaluasi memiliki 4 tipe yaitu:

- a. Evaluasi Kecocokan
- b. Evaluasi Efektivitas
- c. Evaluasi Efisiensi
- d. Evaluasi Meta (dalam Nurcholis. 2007;276)

Menurut Suchman evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup subsansi, implementasi dan dampak (dalam Winarno, 2012;229).

Selain itu Winarno (2012;230) menyatakan terdapat beberapa tipe evaluasi kebijakan antara lain:

1. Tipe Evaluasi kebijakan sebagai fungsional.
2. Tipe Evaluasi yang memfokuskan pada kebijakan tertentu.
3. Tipe Evaluasi kebijakan sistematis.

Menurut Suchman ada enam langkah dalam evaluasi kebijakan yaitu:

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi
2. Analisis terhadap masalah
3. Deskripsi dan standarisasi kegiatan
4. Pengukuran terhadap tingkat perubahan yang terjadi
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut.
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak (dalam Winarno, 2012;233).

Dapat disimpulkan bahwa evaluasi kebijakan merupakan proses penilaian suatu kebijakan mencakup substansi, implementasi, dan dampak dalam suatu program.

11. Konsep Perizinan

Menurut Spelt dan Berge (1993;3) bahwa izin merupakan salah satu instrument yang paling banyak dipakai dalam hukum administrasi.

Spelt dan Berge (1993;10) Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dengan memberikan izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang, ini menyangkut perkenaan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.

Menurut Spelt dan Berge (1993;7-8) Adapun motif-motif untuk menggunakan sistem izin dapat berupa :

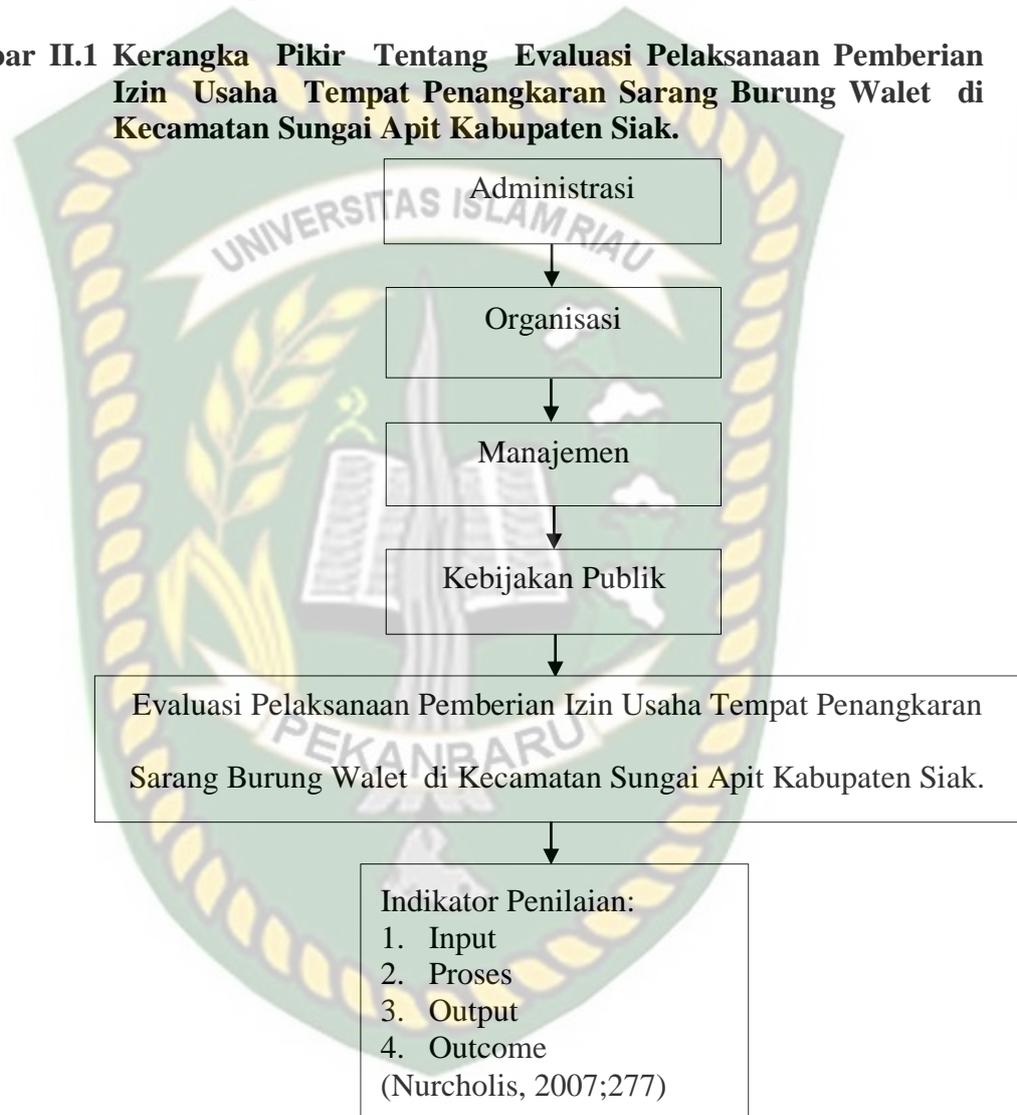
1. Keinginan mengarahkan, mengendalikan (*stuen*) aktifitas-aktifitas tertentu (misalnya izin bangunan).
2. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan)
3. Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang, izin, membongkar pada monumen-monumen).
4. Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin menghuni didaerah padat penduduk).
5. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan "*drack-en horcawet*", dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

Dengan demikian, izin dapat digunakan oleh pemerintah (penguasa) sebagai instrumen mempengaruhi agar mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai nsuatu tujuan yang konkrit. Namun kadang kala izin dapat disimpulkan dari konsiderens undang-undang atau peraturan yang mengatur izin tersebut atau dapat pula dari isi atau sejarah lahirnya undang-undang itu.

B. Kerangka Pikir

Adapun kerangka pikir sebagai konsep untuk menganalisis variabel dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Gambar II.1 Kerangka Pikir Tentang Evaluasi Pelaksanaan Pemberian Izin Usaha Tempat Penangkaran Sarang Burung Walet di Kecamatan Sungai Apit Kabupaten Siak.



Sumber: Modifikasi Penulis, 201

C. Hipotesis

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah serta konsep teoritis yang telah dikemukakan maka hipotesis yang diajukan oleh penulis adalah

“Diduga Pelaksanaan Pemberian Izin Usaha Tempat Penangkaran Sarang Burung Walet Di Kecamatan Sungai Apit Kabupaten Siak Belum Berjalan Dengan Baik”.

D. Konsep Operasional

Untuk mempermudah pelaksanaan penelitian dan untuk menetralsir kesalahpahaman dalam penelitian ini, maka penulis merasa perlu untuk mengoperasionalkan konsep-konsep sebagai berikut :

1. Administrasi adalah segala kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan, dimulai dari proses pemikiran, proses pelaksanaan sampai proses tercapainya tujuan.
2. Organisasi adalah sekelompok orang yang saling berintraksi dan bekerja sama untuk merealisasikan tujuan bersama.
3. Manajemen adalah fungsi untuk mencapai suatu tujuan melalui kegiatan orang lain, mengawasi usaha-usaha yang dilakukan individu-individu untuk mencapai tujuan.
4. Sumber daya manusia adalah unsur pendukung dan penunjang pelaksanaan yang terdiri atas tenaga, dana, dan sarana prasarana.
5. 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.
6. Evaluasi adalah proses perbandingan antara perbandingan dengan fakta dan analisis hasilnya. Dalam penelitian yang menjadi tolak ukur penelitian ini adalah input, Proses, Output, dan Outcome.

7. Pelaksanaan adalah suatu tindakan untuk mengusahakan agar seluruh anggota kelompok berkenan berusaha mencapai sasaran agar sesuai dengan perencanaan managerial dan usaha-usaha organisasi.
8. Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan.
9. Perizinan dapat diartikan sebagai salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilkakukan oleh masyarakat.
10. Izin pengusaha penangkaran sarang burung walet adalah izin yang diberikan oleh kepala daerah untuk kegiatan pengusahaan dan pemanfaatan sarang burung walet baik habitat alami (In-Situ) maupun habitat buatan (Ex-Situ) bagi orang atau badan yang mengelola sarang burung walet.
11. Usaha sarang burung walet adalah suatu kegiatan pengelolaan atau penangkaran sarng burung walet dalam rangka mengambil atau memanfaatkan sarang burung walet.
12. Burung walet adalah seluruh jenis burung layang-layang yang termasuk dalam marga *collocalia* yang tidak dilindungi undang-undang.

13. Sarang burung walet adalah hasil burung walet yang sebagian besar berasal dari air liur yang berfungsi sebagai tempat untuk bersarang, bertelur, menetas dan membesarkan anak burung.
14. Sarang burung walet habitat buatan adalah sarang burung walet yang dikelola oleh pengelola pada suatu bangunan dalam bentuk apapun juga yang sebagian atau seluruhnya diperuntukan atau disediakan sebagai tempat untuk mengelola sarang burung walet dan berada diluar habitat alami.
15. Input adalah segala sumber daya yang diperlukan untuk melakukan kegiatan atau implemetasi kebijakan.
16. Proses yaitu semua kegiatan sistem yang dilakukan melalui proses mengubah input menjadi output (keluaran) yang berbentuk produk atau jasa.
17. Output merupakan hasil dari aktivitas, kegiatan atau pelayanan dari sebuah kebijakan.
18. Outcome adalah dampak, manfaat, harapan perubahan dari sebuah kegiatan atau pelayanan sebuah kebijakan.

E. Konsep Operasional Variabel

Variabel yang akan diteliti dalam penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut :

Tabel II.1 Konsep Operasional Variabel Tentang Evaluasi Pelaksanaan Pemberian Izin Usaha Tempat Penangkaran Sarang Burung Walet di Kecamatan Sungai Apit Kabupaten Siak.

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator
1	2	3	4
Menurut Nurcholis (2007;277) evaluasi merupakan suatu proses yang mendasarkan diri pada disiplin ketat dan tahapan waktu, maka dapat mengetahui hasil dari kegiatan atau program yang telah direncanakan.	Evaluasi pelaksanaan pemberian izin usaha tempat penangkaran sarang burung walet	1. Input 2. Proses 3. Output 4. Outcome	a. Sumber daya manusia b. Sarana dan prasarana c. Sosialisasi a. Kejelasan b. Kemudahan c. Transparansi d. Kepastian a. Hasil pelayanan b. Mutu pelayanan a. Adanya atau tidaknya perubahan pada target atau sasaran b. Peningkatan PAD c. Dampak terhadap lingkungan

Sumber : Modifikasi Penulis, 2018