

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

#### A. Studi Kepustakaan

Dalam penulisan karya ilmiah atau suatu penelitian diperlukan konsep landasan atau pijakan sebagai pedoman untuk mengemukakan dan memahami permasalahan peneliti agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam penelitian ini. Selanjutnya dapat dilihat konsep teori yang berhubungan dengan penelitian serta akan diuraikan beberapa teori yang digunakan dalam penulisan ini.

##### 1. Konsep Administrasi

###### a. Administrasi

Secara etimologis, sebagaimana yang dikemukakan oleh syafri (2012;3) 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”.

Istilah administrasi berhubungan erat dengan kegiatan kerjasama yang dilakukan manusia atau sekelompok orang dalam menjalankan kegiatan dan rutinitas kehidupan sehari-hari. Kegiatan administrasi yang teratur dan sistematis akan melahirkan keadaan organisasi yang sehat dan dinamis.

Begitu sempitnya penafsiran tentang administrasi pada zaman dahulu. Namun seiring berjalannya waktu, ilmu ini terus berkembang dan memiliki banyak penafsiran dikalangan para ahli.

Sebagaimana dikemukakan oleh Brooks Adams 1913 (dalam Syafri 2012;8) Administrasi adalah kemampuan mengkoordinasikan berbagai pkeuatan sosial yang sering kali bertentangan satu dengan yang lain di dalam satu organisme sedemikian padunya sehingga kekuatan-kekuatan tersebut dapat bergerak sebagai satu kesatuan. Dari batasan di atas ditemukan ide pokok sebagai berikut.

1. Administrasi adalah kemampuan untuk memandukan kekuatan-kekuatan sosial di dalam satu organisasi.
2. Kekuatan itu dipadukan dengan maksud agar setiap kekuatan yang ada bergerak sebagai satu kesatuan/keseluruhan organisme.

Dalam arti sempit, administrasi dapat dicermati dari definisi berikut:

Administrasi adalah rangkaian pekerjaan ketusahaan atau kesekretariatan yang terkait dengan surat-menyurat (koresponden) dan pengelolaan keterangan tertulis lainnya.

Disamping itu, dalam pengertian luas administrasi bias dilihat dari 3 sudut pandang, sehingga menghasilkan 3 pengertian menurut sudut pandangnya masing-masing oleh Anggara (2012;20) yaitu :

1. Dari sudut proses, administrasi merupakan keseluruhan proses pemikiran, pengaturan, penentuan tujuan hingga pelaksanaan kerja sehingga tujuan yang dimaksudkan terapai.
2. Dari sudut fungsi, administrasi merupakan keseluruhan aktivitas yang secara sadar dilakukan oleh setiap orang atau sekelompok orang yang berfungsi sebagai administrator atau pemimpin. Dalam kegiatan tersebut terdapat berbagai macam tugas (fungsi) kerja, misalnya tugas perencanaan, tugas mengorganisasikan, tugas menggerakkan, tugas mengawasi, dan sebagainya.
3. Dari sudut pandang kelembagaan, administrasi ditinjau dari manusia-manusia, baik secara perseorangan maupun kolektif yang menjalankan kegiatan-kegiatan guna mencapai hasil, sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Sondang P. Siagian (dalam Syafiie 2003;5) administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah di ambil dan

pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah di tentukan.

Definisi para ahli tentang administrasi ini sangat banyak sehingga tidak perlu lagi penulis sajikan satu per satu, karena pada prinsipnya mempunyai pengertian yang sama, yaitu antara lain :

1. Kerja sama
2. Banyak orang, dan
3. Untuk mencapai tujuan bersama

Administrasi disebut sebagai seni adalah karena dalam administrasi juga dikenal sebagai cipta, rasa, dan karsa seorang administrator. Hal tersebut mempengaruhi rakyatnya, membuat perubahan administrasi secara baik, benar dan indah penyelenggaraannya, rekayasa keadaan, yang mengikat tanpa paksaan. Administrasi memiliki seni merencanakan, seni membiayai, seni mengatur, seni mengurus, seni penyelenggaraan berbagai kegiatan baik rutin maupun incidental.

#### **b. Administrasi Publik**

Terminologi *public administration*, sebagaimana yang dikemukakan oleh Syafri (2012;16) berasal dari Amerika Serikat dan Inggris yang pada awalnya dialihbahasakan menjadi ilmu administrasi publik. Jauh sebelumnya menggunakan istilah ilmu pemerintahan untuk menyebut subjek ini, namun perlu diketahui bahwa ilmu pemerintahan tidak betul-betul sama dengan ilmu administrasi publik.

Di samping 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.

Apabila orang mempergunakan konsep analisis structural fungsional dan konsep kebudayaan, orang tidak akan dapat memberikan batasan yang tepat tentang *public administration*. Konsep analisis structural fungsional memusat perhatian kepada pola-pola pengalaman manusia yang ekek atau rutin (universal), sedangkan konsep kebudayaan menitikberatkan pada keragaman pengalaman manusia (berbeda ruang dan waktu).

Dengan kedua konsep tersebut di atas, akan diperoleh kejelasan mengenai :

- a. Sebab administrasi publik memiliki beberapa aspek yang umum;
- b. Sebab administrasi publik dan administrasi privat antara satu tempat dan tempat yang lain berbeda-beda;
- c. Sebab terjadi perbedaan makna *public* di antara lingkungan kebudayaan tertentu dengan lingkungan kebudayaan lain.

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

Menurut Nigro & Nigro (dalam Stillman, 1992) administrasi publik

1. Adalah usaha kerja sama kelompok dalam kerangka organisasi Negara
2. Meliputi ketiga cabang eksekutif (pemerintahan), legislative (DPR), dan yudisial/yudikatif (kehakiman) dan hubungan timbal balik antara ketiganya;
3. Memiliki peran penting dalam pembuatan kebijakan public sehingga merupakan bagian dari proses politik;
4. Berbeda secara signitif dengan administrasi swasta;
5. Berhubungan erat dengan sejumlah kelompok swasta dan individu dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Sementara itu menurut Siagian administrasi publik didefinisikan sebagai “keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu Negara dalam usaha mencapai tujuan Negara.

Menurut Dimock & Dimock (dalam syafri 2012;22) administrasi publik ialah penyelenggaraan pencapaian tujuan yang ditetapkan secara politis. Meskipun

demikian, administrasi publik bukan sekedar teknik atau pelaksanaan program-program secara teratur, melainkan juga berkenaan dengan kebijakan umum (*policy*) karena di dalam dunia modern, birokrasi merupakan pembuat kebijakan pokok di dalam pemerintahan.

Jika diperhatikan, substansi sebagian besar definisi di atas sama, yaitu menyangkut kerja sama kelompok orang dalam lingkup organisasi Negara (legislative, eksekutif, dan yudikatif) untuk mencapai tujuan Negara melalui berbagai kebijakan dan program yang telah dirumuskan sebelumnya.

## 2. Konsep Organisasi

Administrasi dan Organisasi merupakan suatu kesatuan yang saling berkaitan atau bisa dikatakan tidak dapat dipisahkan. Kegiatan Administrasi mengarah kepada pencapaian tujuan Organisasi yang Efektif dan Efisien, dan Organisasi sebagai wadah atau sarana untuk mencapai tujuan.

Kata organisasi (Dalam Anton 2010:169) berasal dari bahasa Inggris *Organization*, yang bentuk infinitifnya adalah *to organize*. Kata tersebut berasal dari kata Yunani, *organon* yang berarti *sebagian* atau *susunan* dalam binatang atau tumbuh-tumbuhan yang dipergunakan untuk melakukan beberapa tugas khusus, seperti hati, ginjal, dan sebagainya. Adapun kata *organon* diartikan juga dengan *alat*, sedangkan kata *to organize* diberi arti menyusun atau mengatur bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain, yang tiap-tiap bagian mempunyai satu tugas khusus dan atau berhubungan dengan keseluruhan. Pendapat lain mengenai kata organisasi ini adalah kata itu (masih) berasal dari bahasa Yunani, *organon* dan istilah Latin, *organum* yang berarti alat, bagian, anggota atau badan.

Beberapa Tokoh mendefinisikan organisasi sebagai berikut:

1. Chester I. Barnard (1938) dalam bukunya “The Excecutive Functions” mengemukakan bahwa: Organisasi adalah sistem kerjasama antara dua orang atau lebih.
2. James D. Mooney mengatakan bahwa “Organisasi adalah setiap bentuk kerjasama untuk mencapai tujuan bersama”.
3. Menurut Dimock Organisasi adalah perpaduan secara sistematis antara bagian-bagian yang saling ketergantungan/berkaitan untuk membentuk suatu kesatuan yang bulat melalui kewenangan, koordinasi, dan pengawasan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan.
4. Robbins, S.P,(1986) mengemukakan bahwa Organisasi adalah suatu sistem yang terdiri atas pola aktivitas kerja sama yang dilakukan secara teratur dan berulang-ulang oleh sekelompok orang untuk mencapai suatu tujuan.
5. Prajudi Atmosudirdjo menyebutkan bahwa Organisasi adalah “Struktur tata pembagian kerja dan struktur tata hubungan kerja antara sekelompok pemegang posisi yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu.”
6. Menurut Waldo, Organisasi adalah struktur antar hubungan pribadi yang berdasarkan wewenang formal dan kebiasaan dalam suatu sistem administrasi.
7. John R.Schermerhorn dalam Moekijat mendefinisikan organisasi sebagai gabungan orang yang bekerja sama dalam suatu pembagian kerja untuk mencapai tujuan bersama.
8. Edgar A. Schein menyatakan bahwa organisasi adalah koordinasi sejumlah kegiatan manusia yang direncanakan untuk mencapai maksud atau tujuan bersama melalui pembagian tugas dan fungsi serta melalui serangkaian wewenang dan tanggung jawab manusia sebagai anggota organisasi tersebut.
9. Panlayakim mengatakan bahwa organisasi adalah bentuk setiap penggabungan manusia untuk suatu tujuan bersama.
10. Sugandha mengatakan bahwa organisasi adalah kumpulan manusia yang mempunyai kepentingan yang sama, yang karena keterbatasan sumber yang mereka miliki, mereka mengikatkan diri dalam kerja sama pembagian tugas yang jelas dalam mencapai tujuan guna masih meraih kepentingan masing-masing.
11. Siagian menyebutkan bahwa organisasi merupakan bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih, yang bekerja bersama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang didalamnya terdapat seorang atau beberapa orang yang disebut atasan dan seorang atau kelompok orang yang disebut bawahan.

Dari pengertian diatas, dapat dipahami bahwa organisasi merupakan sistem yang terpadu, yang didalamnya terdapat subsistem dan komponen-

komponen yang saling berhubungan. Setiap hubungan yang terjadi merupakan kerja sama di antara subsistem yang ada, sehingga ada saling ketergantungan yang kuat secara internal dan hubungan yang terpadu secara eksternal. Hubungan eksternal itu merupakan bagian dari kenyataan organisasi yang berkaitan dengan lingkungan masyarakat dan elemen lainnya yang mendukung tercapainya tujuan organisasi.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa sekumpulan orang dapat dikatakan sebagai organisasi jika memenuhi empat unsur pokok, yaitu:

1. Organisasi itu merupakan sistem;
2. Ada pola aktivitas;
3. Ada sekelompok orang;
4. Ada tujuan yang telah ditetapkan.

Dari perspektif administrasi dan manajemen setiap organisasi selalu ada seseorang atau beberapa orang yang bertanggung jawab untuk mengoordinasikan sejumlah orang yang bekerja sama dengan segala aktivitas dan fasilitasnya. Orang yang bertanggungjawab tersebut harus mengoordinasikan aneka kegiatan dan sekumpulan orang yang mempunyai kepentingan berbeda. Berbagai kepentingan anggota organisasi yang berbeda dipadukan dan disamakan persepsinya melalui kesepakatan dalam berorganisasi.

### **3. Konsep Manajemen Kebijakan Publik**

Manajemen kebijakan public disarankan untuk dipahami sebagai proses karena sector dalam kebijakan public teramat luas untuk dibuatkan diferensiasi ataupun dipilahkan. Misalnya, pada pemilahan paling awam dapat digunakan pemilahan politik ala Montesquieu tentang *Trias Polica*, yaitu legislative,

eksekutif, dan yudikatif. Ditingkat eksekutif, dapat dikelompokkan menjadi birokrasi ditingkat pusat, daerah, dan lokal.

Manajemen kebijakan publik sebagai proses terdiri atas tiga dimensi pokok, yaitu perumusan, implementasi, dan pengendalian. Bagian terakhir bersifat khusus dan sedikit berbeda karena lazimnya pada proses kebijakan yang ada hanyalah *monitoring kebijakan* dan *evaluasi kebijakan*.

Pencapaian kebijakan akan paripurna jika dikendalikan, termasuk bagaimana kebijakan dimonitor, dievaluasi, diberikan ganjaran dan hukuman, dan apabila diperlukan dilakukan revisi kebijakan. Khusus berkenaan dengan evaluasi kebijakan, pemahaman disini adalah bahwa evaluasi tidak hanya berkenaan dengan implementasi dan kinerja kebijakan, tetapi juga berkenaan dengan rumusan kebijakan dan lingkungan tempat kebijakan itu dilaksanakan.

#### **4. Konsep Kebijakan Publik**

Kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Jika cita-cita bangsa Indonesia adalah *mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Demokrasi, Dan Keadilan)* dan UUD 1945 (Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan hukum dan tidak semata-mata kekuasaan), kebijakan publik adalah seluruh prasarana (jalan, jembatan, dan sebagainya) dan sarana (mobil, bahan bakar, dan sebagainya) untuk mencapai “tempat tujuan” tersebut.

Kebijakan publik adalah suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya, mengarahkan, dan

mengembangkan interaksi dalam komunitas di antara komunitas dengan lingkungannya untuk kepentingan agar komunitas tersebut dapat memperoleh atau mencapai kebaikan yang diharapkan secara efektif. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan didepan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi.

Dari berbagai kepustakaan dapat di ungkapkan bahwa kebijakan publik dalam kepustakaan internasional disebut sebagai *Public Policy*, yaitu suatu aturan kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Bukan sekedar diatur, melainkan diatur oleh peraturan yang *berlaku untuk semuanya dan berlaku mengikat semuanya*. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukannya, dan sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi.

Sementara itu pakar kebijakan public mendefinisikan bahwa kebijakan public adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, mengapa kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan berdampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, disinilah letaknya pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan Thomas 1992 (dalam buku Nugroho 2008;124)

Dengan demikian yang dimaksud kebijakan dalam *kybernology* adalah sistem nilai kebijakan dan kebijaksanaan yang lahir dari kearifan faktor atau lembaga yang bersangkutan. Selanjutnya kebijakan setelah melalui analisis yang mendalam dirumuskan dengan tepat menjadi suatu produk kebijakan. Dalam merumuskan kebijakan, Dye merumuskan model kebijakan antara lain menjadi:

model kelembagaan, model elit, model kelompok, model rasional, model incremental, model model teori permainan, model pilihan publik, dan model sistem.

Setelah memaparkan makna kebijakan, maka secara sederhana kebijakan publik digambarkan oleh Jenkins didalam buku *The Policy Process* sebagai kebijakan publik adalah suatu keputusan berdasarkan hubungan kegiatan yang dilakukan oleh aktor politik guna menentukan tujuan dan mendapat hasil berdasarkan pertimbangan situasi tertentu.

Selanjutnya Jenkins mendefinisikan kebijakan publik sebagai : “*A set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actor concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve.* (Hill,1993)

Menurut Nugroho 2004; 126 Kebijakan publik dalam praktik ketatanegaraan dan pemerintahan pada dasarnya terbagi dalam tiga prinsip yaitu :

- a. Dalam konteks bagaimana merumuskan kebijakan publik (Formulasi kebijakan
- b. Bagaimana kebijakan publik tersebut di implementasikan
- c. Bagaimana kebijakan tersebut dievaluasikan.

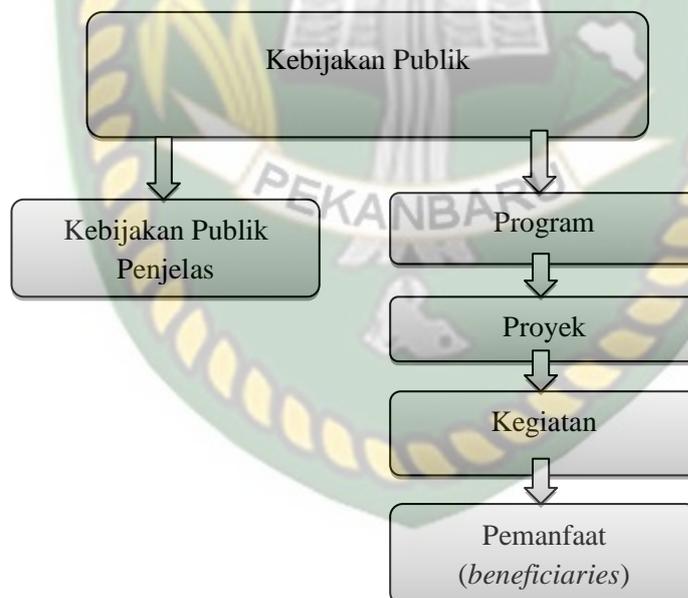
Secara sederhana dapat dikatakan bahwa kebijakan publik adalah setiap keputusan yang dibuat oleh Negara, sebagai strategi untuk merealistiskan tujuan dari Negara. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju masyarakat

Dari sini kita bisa melakukan “kebijakan publik” sebagai “manajemen pencapaian tujuan nasional”. Dapat kita disimpulkan bahwa :Kebijakan publik mudah untuk dipahami karena maknanya adalah “hal-hal yang dikerjakan untuk

mencapai tujuan nasional.”Dan Kebijakan publik mudah diukur karena ukurannya jelas, yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

## 5. Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan public, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivate atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar : sekuensi Implementasi Kebijakan

Sumber : Nugroho (2008; 675) *Public Policy*

Rangkaian implementasi kebijakan, dari gambar di atas, dapat dilihat dengan jelas, yaitu dimulai dari program, ke proyek, dan ke kegiatan. Model

tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik.

## 6. Konsep Pengawasan

Variable terakhir yang harus didefinisikan dan dilaksanakan secara terstruktur dalam upaya mencapai efisiensi pengelolaan seluruh aktivitas organisasi, dan khususnya dalam hal mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan adalah pengawasan. Pengawasan dapat dikatakan sebagai salah satu fungsi seorang manajer yang bertujuan untuk memperoleh suatu tingkat keterjaminan efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan organisasi. Seperti didefinisikan oleh Terry (1990;166) bahwa pengawasan adalah kegiatan mengevaluasi pelaksanaan kegiatan dan (bila perlu) memperbaiki tindakan yang telah dilaksanakan untuk mendapatkan kepastian mencapai hasil yang direncanakan.

Berbagai fungsi manajemen dilaksanakan oleh para pimpinan dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Fungsi-fungsi yang ada didalam manajemen diantaranya adalah fungsi perencanaan (*Planning*), fungsi pengorganisasian (*Organizing*), fungsi pelaksanaan (*Actuating*) dan fungsi pengawasan (*Controlling*) menurut Griffin (2004: 44). Keempat fungsi manajemen tersebut harus dilaksanakan oleh seorang manajer secara berkesinambungan, sehingga dapat merealisasikan tujuan organisasi. Pengawasan merupakan bagian dari fungsi manajemen yang berupaya agar rencana yang sudah ditetapkan dapat tercapai dengan efektif dan efisien

Menurut Schermerhorn dalam Ernie dan Saefullah (2005: 317), mendefinisikan pengawasan merupakan sebagai proses dalam menetapkan ukuran kinerja dalam pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan ukuran yang telah ditetapkan tersebut. Sedangkan menurut Mathis dan Jackson (2006: 303), menyatakan bahwa pengawasan merupakan sebagai proses pemantauan kinerja karyawan berdasarkan standar untuk mengukur kinerja, memastikan kualitas atas penilaian kinerja dan pengambilan informasi yang dapat dijadikan umpan balik pencapaian hasil yang dikomunikasikan ke para karyawan.

Defenisi ini tidak hanya terpaku pada apa yang direncanakan, tetapi mencakup dan melingkupi tujuan organisasi. Hal tersebut akan mempengaruhi sikap, cara, sistem, dan ruang lingkup pengawasan yang akan dilakukan oleh seorang manajer. Pengawasan sangat penting dilakukan oleh perusahaan dalam kegiatan operasionalnya untuk mencegah kemungkinan terjadinya penyimpangan-penyimpangan dengan melakukan tindakan koreksi terhadap penyimpangan tersebut untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh perusahaan sebelumnya.

Berdasarkan penjelasan para ahli diatas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa pengawasan merupakan suatu tindakan pemantauan atau pemeriksaan kegiatan perusahaan untuk menjamin pencapaian tujuan sesuai dengan rencana yang ditetapkan sebelumnya dan melakukan tindakan korektif yang diperlukan untuk memperbaiki kesalahan-kesalahan yang ada sebelumnya. Pengawasan yang efektif membantu usaha dalam mengatur pekerjaan agar dapat terlaksana dengan baik.

Pengawasan secara umum berarti pengendalian terhadap perencanaan apakah sudah dilaksanakan sesuai tujuan atau penyimpangan dari tujuan yang

diinginkan. Jika terjadi penyimpangan, pihak manajemen yang terkait dalam pengawasan harus memberikan petunjuk untuk melakukan perbaikan kerja, agar standar perencanaan tidak jauh menyimpang dari hasil yang diperoleh pada saat pelaksanaan.

Pengawasan adalah aktivitas yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki (Ranupajo, 1999; 109)

Sedangkan Siagian dalam Silalahi (1992; 175) mengemukakan pengertian pengawasan yaitu proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Dari definisi diatas dapat disimpulkan, bahwa pengawasan adalah proses untuk menjaga agar kegiatan terarah menuju pencapaian tujuan seperti yang direncanakan dan bila ditemukan penyimpangan-penyimpangan diambil tindakan koreksi.

Menurut Maringan (2004: 62), Pengawasan terbagi 4 yaitu:

a. Pengawasan dari dalam perusahaan.

Pengawasan yang dilakukan oleh atasan untuk mengumpulkan data atau informasi yang diperlukan oleh perusahaan untuk menilai kemajuan dan kemunduran perusahaan.

b. Pengawasan dari luar perusahaan.

Pengawasan yang dilakukan oleh unit diluar perusahaan . Ini untuk kepentingan tertentu.

c. Pengawasan Preventif

Pengawasan dilakukan sebelum rencana itu dilaksakaan. Dengan tujuan untuk mengacah terjadinya kesalahan/kekeliruan dalam pelaksanaan kerja.

d. Pengawasan Represif

Pengawasan Yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan yang direncanakan.

Pengawasan menurut Komaruddin (1992; 5) adalah untuk menjamin bahwa kegiatan terarah yang tengah berjalan sesuai dengan tujuan dan rencana dan dalam batas-batas struktur organisasi. Adapun indikator pengawasan merupakan pengembangan standar pelaksanaan, pengukuran hasil pelaksanaan, penilaian hasil pelaksanaan, dan perbaikan

Menurut Ernie dan Saefullah (2005: 327), jenis pengawasan terbagi atas 3 yaitu:

- a. Pengawasan Awal  
Pengawasan yang dilakukan pada saat dimulainya pelaksanaan pekerjaan. Ini dilakukan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan pekerjaan.
- b. Pengawasan Proses  
Pengawasan dilakukan pada saat sebuah proses pekerjaan tengah berlangsung untuk memastikan apakah pekerjaan tengah berlangsung untuk memastikan apakah pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan.
- c. Pengawasan Akhir  
Pengawasan yang dilakukan pada saat akhir proses pengerjaan pekerjaan.

Pelaksanaan kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan memerlukan pengawasan agar perencanaan yang telah disusun dapat terlaksana dengan baik. Pengawasan dikatakan sangat penting karena pada dasarnya manusia sebagai objek pengawasan mempunyai sifat salah dan khilaf. Oleh karena itu manusia dalam organisasi perlu diawasi, bukan mencari kesalahannya kemudian menghukumnya, tetapi mendidik dan membimbingnya. Menurut Husnaini (2001: 400).

Untuk dapat melaksanakan pengawasan maka harus dilalui beberapa tahap atau langkah dari pengawasan tersebut. Menurut Manullang (2008, 185) proses pengawasan tersebut terdiri dari :

1. Menetapkan Standart
  - a. Kuantitas
  - b. Kualitas
  - c. Waktu

2. Mengadakan penilaian (*evaluate*)  
Kegiatan ini dapat dilakukan melalui beberapa cara seperti :
  - a. Dari laporan tertulis yang di susun bawahan baik laporan rutin maupun istimewa
  - b. Langsung mengunjungi bawahan untuk menanyakan hasil pekerjaan atau bawahan di panggil untuk memberikan laporannya
3. Mengadakan tindakan perbaikan (*correction action*)
  - a. Mengetahui penyimpangan yang terjadi
  - b. Memperbaiki penyimpangan

Pada fase pertama, pemimpin haruslah menentukan atau menetapkan standar atau alat-alat pengukur, berdasarkan standar tersebutlah kemudian akan di adakan penilaian sedangkan pada fase kedua yakni evaluasi, yakni membandingkan pekerjaan yang telah di kerjakan dengan standar tadi. Bila terdapat ketidaksamaan artinya actual tersulit tidak sama dengan standar maka mulailah fase ketiga, yaitu korektie action, yakni mengadakan tindakan perbaikan dengan maksud agar tujuan pengawasan dapat di realisasikan. Tujuan utama dari pengawasan ialah mengusahakan agar dapat di rencanakan dapat menjadi kenyataan. Demikian juga tujuan fase ke tiga dari pengawasan ialah mengusahakan agar apa yang di rencanakan menjadi kenyataan.

Dalam garis besarnya jenis-jenis standar itu dapat kita golongan kedalam tiga golongan besar, yaitu sebagai berikut :

- Standar dalam bentuk fisik
  1. Kuantitas hasil produksi,
  2. Kualitas hasil produksi, dan
  3. Waktu .
- Standar dalam bentuk uang
  1. Standar biaya,

2. Standar penghasilan, dan
  3. Standar investasi.
- Standar intangible

Standar dalam bentuk fisik (*physical standart*) adalah semua standar yang dipergunakan untuk manila atau mengukur hasil pekerjaan bawahan dan bersifat nyata tidak dalam bentuk uang, jenis yang pertama dalam bentuk kuantitatif, misalnya jumlah hasil produksi untuk setiap jam mesin kerja, panjangnya kawat untuk setiap non tembaga, jumlah jam mesin kerja untuk setiap unit hasil produksi, dan sebagainya. Jenis yang kedua bersifat kualitatif, misalnya beberapa lama sesuatu hasil produksi tahan dipakai dan sebagainya. Jenis yang ketiga dalam bentuk waktu, misalnya berapa hari atau berapa jam mesin kerja atau beberapa jam kerja unit suatu unit hasil produksi di selesaikan.

Standar dalam bentuk uang adalah semua standar yang di pergunakan untuk menilai atau mengukur hasil pekerjaan dalam bentuk jumlah uang. Jenis pertama yang termasuk golongan ini adalah standar biaya, yakni di tentukan besarnya biaya yang harus di keluarkan untuk menghasilkan atau mengerjakan suatu pekerjaan tertentu. Jenis kedua adalah standar penghasilan. Dengan standar ini maka di tentukan berapa penghasilan yang harus di terima dari suatu penjualan tertentu, agen penjualan tertentu, dan sebagainya. Jenis standar dalam golongan ini adalah standar investasi artinya di tentukan kedalam efektifan tertentu dalam penggunaan modal misalnya ditentukan keuntungan bersih yang harus di peroleh dari setiap penggunaan modal sebesar 10% dan sebagainya. Standar dalam bentuk uang ini biasanya terdapat dalam suatu budget perusahaan. Oleh karena itu budget

itu sering di gunakan sebagai alat kontrol, alat pengukur atau standar bagi kegiatan bawahan, oleh karena itu, standar golongan kedua itu sering di sebut sebagai budgetary control.

## **B. Kerangka Pikir**

Administrasi dan manajemen public merupakan suatu seni dan ilmu kerjasama dari dua orang atau sekelompok orang dalam melakukan suatu pekerjaan untuk mencapai suatu tujuan tertentu sesuai dengan apa yang diharapkan.

Usaha untuk mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan disebut kebijakan publik. Kebijakan publik mengatur, mengarahkan, dan mengembangkan interaksi dalam komunitas di antara komunitas dengan lingkungannya untuk kepentingan agar komunitas tersebut dapat memperoleh atau mencapai kebaikan yang diharapkannya secara efektif.

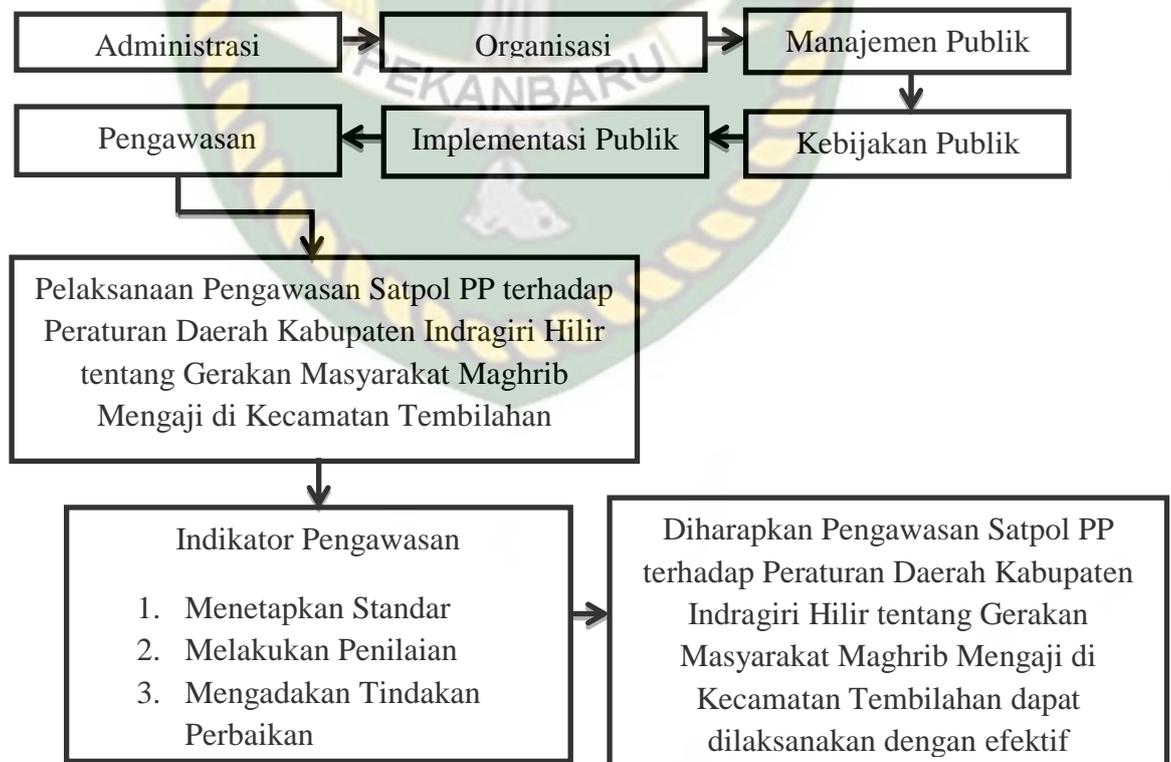
Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivate atau turunan dari kebijakan publik.

Pengawasan secara umum berarti pengendalian terhadap perencanaan apakah sudah dilaksanakan sesuai tujuan atau penyimpangan dari tujuan yang diinginkan. Jika terjadi penyimpangan, pihak manajemen yang terkait dalam pengawasan harus memberikan petunjuk untuk melakukan perbaikan kerja, agar

standar perencanaan tidak jauh menyimpang dari hasil yang diperoleh pada saat pelaksanaan.

Pengawasan ialah mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Oleh karena itu, agar sistem pengawasan benar-benar efektif, artinya dapat merealisasi tujuannya, maka suatu sistem pengawasan setidaknya harus dapat dengan segera mengidentifikasi kesalahan yang terjadi dalam organisasi. Dengan adanya identifikasi masalah atau penyimpangan, maka organisasi dapat segera mencari solusi agar keseluruhan kegiatan operasional benar-benar dapat atau mendekati apa yang direncanakan sebelumnya.

**Gambar II.I Kerangka pikir Pelaksanaan Pengawasan Satpol PP Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Tentang Gerakan Masyarakat Maghrib Mengaji Di Kecamatan Tembilahan**



Sumber : Modifikasi Penulis 2017

### C. Konsep Operasional

Untuk menghindari dan menghilangkan dari kesalahan pemahaman tentang beberapa konsep ataupun istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka perlu dijelaskan beberapa konsep operasional yang berhubungan langsung dengan penelitian ini.

Definisi operasional adalah suatu definisi yang diberikan kepada suatu variabel dengan cara memberikan arti atau mendeskripsikan (menggambarkan) kegiatan atau memberikan suatu operasional (pekerjaan yang digunakan untuk mengatur variabel tersebut).

Maka, penulis menggambarkan terlebih dahulu mengenai konsep operasional yang berhubungan dengan judul penelitian ini, dimana penulis perlu mengoperasionalkan konsep-konsep tersebut sebagai berikut :

1. Administarsi, merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan sebelumnya.
2. Administrasi Publik, merupakan menyangkut kerja sama kelompok orang dalam lingkup organisasi Negara (legislative, eksekutif, dan yudikatif) untuk mencapai tujuan Negara melalui berbagai kebijakan dan program yang telah dirumuskan sebelumnya.
3. Organisasi, merupakan suatu unit terkoordinasi yang terdiri dari setidaknya dua orang, berfungsi mencapai satu sasaran tertentu atau serangkaian sasaran.

4. Manajemen Kebijakan Publik, merupakan sebagai proses terdiri atas tiga dimensi pokok, yaitu perumusan, implementasi, dan pengendalian. Bagian terakhir bersifat khusus dan sedikit berbeda karena lazimnya pada proses kebijakan yang ada hanyalah monitoring kebijakan dan evaluasi kebijakan
5. Kebijakan Publik, merupakan mengatur, mengarahkan, dan mengembangkan interaksi dalam komunitas da antara komunitas dengan lingkungannya untuk kepentingan agar komunitas tersebut dapat memperoleh atau mencapai kebaikan yang diharapkan secara efektif.
6. Implementasi Publik, merupakan kemampuan meminimalkan penggunaan sumber daya secara benar dan tepat dalam pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat, dengan ditandai bahwa implementasi kebijakan publik suatu upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan beberapa indikator yaitu hemat, benar, tepatwaktu, kebutuhan, kepuasan, alterative, kordinasi, penerapan, pengambilan keputusan, dan tanggungjawab serta evaluasi kebijakan.
7. Pengawasan, merupakan Pelaksanaan, merupakan kegiatan-kegiatan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir No 2 Tahun 2016 Tentang Gerakan Masyarakat Maghrib Mengaji. Pengawasan juga merupakan kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan memerlukan pengawasan agar perencanaan yang telah disusun dapat terlaksana dengan baik. Pengawasan dikatakan sangat penting karena pada dasarnya manusia sebagai objek pengawasan mempunyai sifat salah dan khilaf.
8. Peraturan Daerah, merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk

oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (Gubernur atau Bupati/Wali Kota).

9. Tanggung Jawab, merupakan kemampuan seseorang untuk menjalankan suatu kewajiban karena adanya dorongan di dalam dirinya dan kesadaran manusia akan tingkah laku atau perbuatannya yang di sengaja maupun yang tidak di sengaja, tanggung jawab juga berarti berbuat sebagai perwujudan kesadaran akan kewajiban.
10. Sosialisasi, merupakan memberikan penyuluhan atau informal kepada pihak-pihak dan masyarakat mengenai Peraturan Daerah Kabupaten Inhil tentang Gerakan Masyarakat Maghrib Mengaji
11. Satuan Polisi Pamong Praja, merupakan perangkat Pemerintah Daerah dalam memelihara ketentraman dan ketertiban umum serta menegakkan Peraturan Daerah, organisasi dan tata kerja Satuan Polisi Pamong Praja di tetapkan dengan Peraturan Daerah
12. Menetapkan standar, merupakan pengembangan standar pelaksanaan kegiatan pengawasan untuk mengukur atau menilai pelaksanaan atau hasil pekerjaan dari pada pejabat pekerja untuk dapat melakukan pengukuran harus mempunyai alat pengukur dan target pelaksanaan kegiatan yang digunakan sebagai patokan dalam pengambilan keputusan.
  - a. Kuantitas

Dalam hal ini jumlah personil Satpol PP di Kabupaten Indragiri Hilir yang bertugas bertugas melakukan pengawasan di lapangan.
  - b. Kualitas

Maksudnya yaitu bagaimana proses pengawasan di lapangan apakah sudah sesuai prosedur dan standar yang telah ditetapkan.

c. Waktu

Kapan di lakukannya proses pengawasan di daerah Kecamatan Tembulahan oleh Satpol PP.

13. Melakukan penilaian, merupakan ada/tidaknya penyimpangan-penyimpangan (deviasi). Penilaian juga dapat diartikan sebagai kegiatan menafsirkan data hasil pengukuran.

a. Laporan yang di susun bawahan baik laporan rutin maupun istimewa pekerjaan atau bawahan di panggil untuk memberikan laporan.

b. Langsung mengunjungi bawahan untuk menanyakan hasil dari pekerjaan.

14. Mengadakan tindakan perbaikan, merupakan proses dan hasil kerja terdapat penyimpangan dari standar penyimpangan dari standar yang ditentukan dan perlunya tindakan koreksi, maka tindakan ini harus diambil/dilakukan.

a. Petugas pengawas yaitu mengetahui penyebab yang terjadi kepada anak-anak dan remaja yang masih berkeliaran di waktu maghrib.

b. Petugas pengawas yaitu memperbaiki penyebab yang terjadi kepada anak-anak dan remaja yang masih berkeliaran di waktu maghrib.