

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi kepustakaan

Dalam memperjelas arah dan tujuan penelitian ini, maka kiranya perlu diberikan beberapa konsep teori dan ketentuan-ketentuan serta aturan-aturan yang dapat memberikan solusi yang erat kaitannya dengan masalah penelitian yang telah dirumuskan, agar dapat memberikan pemecahan yang jelas dalam mengetahui dan membahasnya, terutama di dalam menganalisa data, antara lain:

1. Konsep Administrasi Publik

Administrasi adalah kemampuan mengkoordinasi berbagai kekuatan sosial yang sering kali bertentangan satu sama dengan yang lain di dalam satu organisme sedemikian padunya sehingga kekuatan-kekuatan tersebut dapat bergerak sebagai satu kesatuan. (Brooks, adam, 1913,dalam Syafri).

Kemudian John M. Phiffner Dan Rv Preshtus (1960) mendefinisikan , administrasi sebagai proses kerja sama secara rasional untuk mencapai tujuan secara efisien dan efektif. Administrasi adalah pengoordinasian dan pengarahan sumber-sumber tenaga manusia dan material untuk mencapai tujuan yang diinginkan. (di dalam Zaidan Nawawi, 2013)

Menurut Silalahi, 1992 (dalam zulkifli, 2009;10),administrasi adalah kerjasama yang dilakukan sekelompok orang berdasarkan pembagian kerja

sebagaimana ditentukan didalam struktur dengan mendayagunakan sumberdaya-sumberdaya untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien.

Menurut nawawi, administrasi adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditentukan sebelumnya.(dalam syafiie, 2008 :10).

2. Konsep Organisasi Publik

Menurut J. Wainardi (2009) mengemukakan pengertian organisasi, organisasi adalah sebuah wadah untuk melaksanakan berbagai macam kegiatan yang senantiasa terdiri dari sekelompok manusia yang di harapkan bekerja sama sedemikian rupa sehingga sasaran-sasaran tertentu dapat di capai secara bersama.

Menurut siagian (1986;7,dalam zulkifli 2009;71), organisasi sebagai setiap bentuk perskutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama dan secara formal terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan mana terdapat seorang/beberapa orang yang disebut atasan dan seorang/kelompok orang yang disebut bawahan.

Selanjutnya organisasi adalah suatu unit terkoordinasi terdiri dari setidaknya dua orang dan berfungsi untuk mencapai suatu sasaran tertentu atau serangkaian sasaran tertentu. (gibson, ivancevich, dan donelly, 1996)

Menurut Dwight Waldo, organisasi adalah sebagai suatu struktur dari kewenangan-kewenangan dan kebiasaan-kebiasaan dalam hubungan antara orang-orang pada suatu sistem organisasi.(dalam syafiie, 2008:30)

3. Konsep manajemen

Manajemen adalah suatu tindakan dengan maksud untuk mencapai hubungan kerjasama yang rasional dalam suatu sistem organisasi. (Waldo, 1986, dalam Zulkifli, 2009;18)

Menurut ordway tead, manajemen adalah proses dan perangkat yang mengarahkan serta membimbing kegiatan suatu organisasi dalam mencapai tujuan yang telah di tetapkan.(dalam syafiie, 2008 :2)

Menurut John D. Millet, manajemen adalah proses kepemimpinan dan pemberian arah terhadap pekerjaan yang terorganisasi dalam kelompok formal untuk mencapai tujuan yang dikehendaki.(dalam syafiie,2008 :2)

Menurut Stoner, Et.Al : 1996, manajemen adalah merupaka proses merencanakan, mengorganisasikan, memimpin, dan mengendalikan pekerjaan anggota organisasi dan menggunakan semua sumberdaya organisasi untuk mencapai sasaran organisasi yang sudah di tetapkan. (dalam Zulkifli, 2009 :16)

Menurut Stoner (1987; 5) manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian sumberdaya dari satu organisasi (material, manusia, informasi, dan lain-lain) untuk mencapai sasaran.(dalam Sitorus, 2009;2)

Menurut Winardi (2002; 3), manajemen adalah merupakan sebuah proses khusus, yang terdiri dari kegiatan-kegiatan perencanaan, pengorganisasian, menggerakkan (actuating), dan tindakan pengawas (controlling), yang dilaksanakan untuk mendeterminasi dan mencapai sasaran-sasaran yang ditetapkan sebelumnya, dengan jalan memanfaatkan unsur manusia dan sumberdaya lain. (dalam Sitorus, 2009; 3).

4. Manajemen Sumber Daya Manusia

Menurut The Liang Gie (1993;46), manajemen suatu sub konsep tata pimpinan merupakan rangkain kegiatan penataan yang berupa penggerakan orang-orang dan pengarahan fasilitas kerja agar tujuan kerjasama benar-benar tercapai dan mengemukakan bahwa manajemen sebagai suatu proses memiliki enam fungsi ;

- a. *Perencanaan*, adalah kegiatan yang menentukan hal-hal yang harus di kerjakan dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan serta bagaimana cara-cara mengerjakannya.
- b. *Pembuatan keputusan*, kegiatan yang melakukan pemilihan diantara bebrbagai kemungkinan untuk menyelesaikan masalah, perselisihan, keraguan yang timbul dalam kerjasama.
- c. *Pengarahan*, kegiatan membimbing bawahan dengan jalan memberikan perintah, memberikan petunjuk, mendorong semangat kerja, menegakan disiplin, memberikan teguran, dan lain usaha semacam itu agar mereka dalam melakukan pekerjaan mengikuti arah yang telah ditetapkan.

- d. *Pengorganisasian*, adalah kegiatan menghubungkan orang-orang dan tugas-tugas sehingga terjamin adanya kesatuan atau keselarasan keputusan, kebijaksanaan, tindakan, langkah, sikap sehingga mencegah timbulnya pertentangan, kekacauan, kekembaran, dan kekosongan tindakan.
- e. *Pengontrolan*, adalah kegiatan yang mengusahakan agar pelaksanaan pekerjaan serta hasil kerja sesuai dengan rencana, perintah, petunjuk, atau ketentuan-ketentuan ditetapkan.
- f. *Penyempurnaan*, adalah kegiatan memperbaiki segenap segi penataan agar tujuan organisasi dapat tercapai secara efisien.

Menurut Mary Parker Follet, manajemen sebagai seni dalam menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain.(dalam Nawawi, 2013; 10)

Menurut sedarmayanti (2011; 13), sumber daya manusia adalah kebijakan dan praktik menentukan aspek manusia atau sumberdaya manusia dalam posisi manajemen, termasuk merekrut, menyaring, melatih, memberi penghargaan dan penilaian.

5. Konsep pengawasan

Dalam setiap kegiatan pengawasan sangat penting dilakukan, karena dengan pengawasan maka pekerjaan yang telah direncanakan akan terlaksana secara baik. Pengawasan merupakan fungsi terakhir yang harus dilaksanakan dalam manajemen.

Menurut Terry (1990;166), bahwa pengawasan adalah kegiatan mengevaluasi pelaksanaan kegiatan dan (bila perlu) memperbaiki tindakan yang telah dilaksanakan untuk mendapatkan kepastian mencapai hasil yang di rencanakan.(dalam zulkifli, 2009 :122).

Adapun tahapan atau langkah-langkah pelaksanaan pengawasan yang lebih terperinci dikemukakan oleh Terry(1990;167-169) sebagai berikut;

1. Menetapkan standar;
2. Menetapkan pelaksanaan kegiatan pengawasan(hasil pengamatan, laporan dan data statistik);
3. Mengadakan perbandingan terhadap pelaksanaan kegiatan;
4. Koreksi, penyesuaian kegiatan operasional supaya mencapai hasil yang sama seperti yang direncanakan.

William h. Newman mengemukakan lima langkah dasar dalam yang dapat di terapkan semua jenis pengawasan sebagai berikut ;

- a. Tetapkan hasil-hasil yang ingin di capai.
- b. Tetapkan peramal hasil-hasil (indikator hasil-hasil) seperti ;
 - Pengukuran input,
 - Hasil-hasil langkah awal,
 - Gejala-gejala,
 - Perubahan dalam kondisi yang di awasi.
- c. Tetapkan standar untuk peramal dan hasil-hasil

- d. Tetapkan jaringan informasi dan umpan balik
- e. Evaluasi informasi dan ambil tindakan korektif.

Menurut Swashta (1985; 217), pelaksanaan pengawasan sebagai suatu sistem terdiri dari tiga tahap kegiatan yaitu ; (1) menentukan standar,; (2) mengukur hasil kerja terhadap standar; (3) membetulkan penyimpangan dari standar dan rencana.

Menurut Mockler (1986;258), manajemen pengawasan adalah usaha sistematis untuk menetapkan standar prestasi (performace standart) dengan perencanaan sarannya guna mendesain system informasi umpan balik, membandingkan prestasi kerja tadi dengan standar yang telah ditetapkan lebih dahulu, menentukan apakah ada penyimpangan (deviation) dan mencatat besar kecilnya penyimpangan ini dan mengambil tindakan yang diperlukan untuk memastikan, bahwa sumber perusahaan dimanfaatkan secara seefektif dan seefisien mungkin guna mencapai tujuan perusahaan.

Menurut massie (1983;96), pengawasan adalah proses yang mengukur prestasi yang berjalan dan menentukan kearah tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Sehubungan upaya mengoptimalisasikan tugas serta pencapaian tujuan pelaksanaan pengawasan Dinas Kesehatan yang baik terhadap kualitas depot air minum isi ulang mengenai mikrobiologi seperti (bakteri e-coli), mengenai kimia

seperti (unsur-unsur kimia argon, flour,crom), dan yang tidak berhubungan langsung seperti bau, suhu, serta parameter yang jarang ditemukan.

Pentingnya pengawasan didasarkan atas perubahan yang sering terjadi didalam organisasi sehingga membutuhkan perencanaan pengawasan yang baik, serta kompleksitas organisasi dan peluang kesalahan atau penyimpangan yang mungkin terjadi.

Menurut Siagian (2003; 115), agar pengawasan dapat berjalan secara efektif dan efisien, dapat digunakan teknik pengawasan yaitu ;

- a. Teknik pengawasan langsung, yaitu apabila pemimpin organisasi/pemerintah melakukan sendiri pengawasan terhadap kegiatan sedang dijalankan dengan beberapa bentuk dengan inspeksi langsung.
- b. Teknik pengawasan tidak langsung, yaitu pengawasan yang dilakukan dari jarak jauh, pengawasan ini melalui laporan yang disampaikan oleh bawahannya yang berbentuk laporan tulisan atau lisan.

Timbulnya pengawasan disebabkan oleh adanya kesalahan ataupun penyimpangan yang terjadi di suatu organisasi. Pengawasan merupakan salah satu fungsi dalam manajemen suatu organisasi, yang memiliki arti suatu proses mengawasi dan mengevaluasi suatu kegiatan. Pengawasan dikatakan penting karena tanpa adanya pengawasan yang baik tentukan akan menghasilkan tujuan yang kurang memuaskan. Selain itu sistem pengawasan yang baik harus memungkinkan adanya timbal balik yang dapat memberikan informasi atas kegiatan yang dilakukan. System pengawasan tersebut juga harus mampu melaporkan dengan cepat kalau terjadinya penyimpangan, sehingga dapat di tindak lanjut dengan cepat.

6. Depot air minum

Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 736/MENKES/PER/VI/2010 pada BAB I, ketentuan umum pasal 1 poin 7, Depot air minum adalah usaha industri yang melakukan proses pengolahan air baku menjadi air minum dan menjual langsung kepada konsumen.

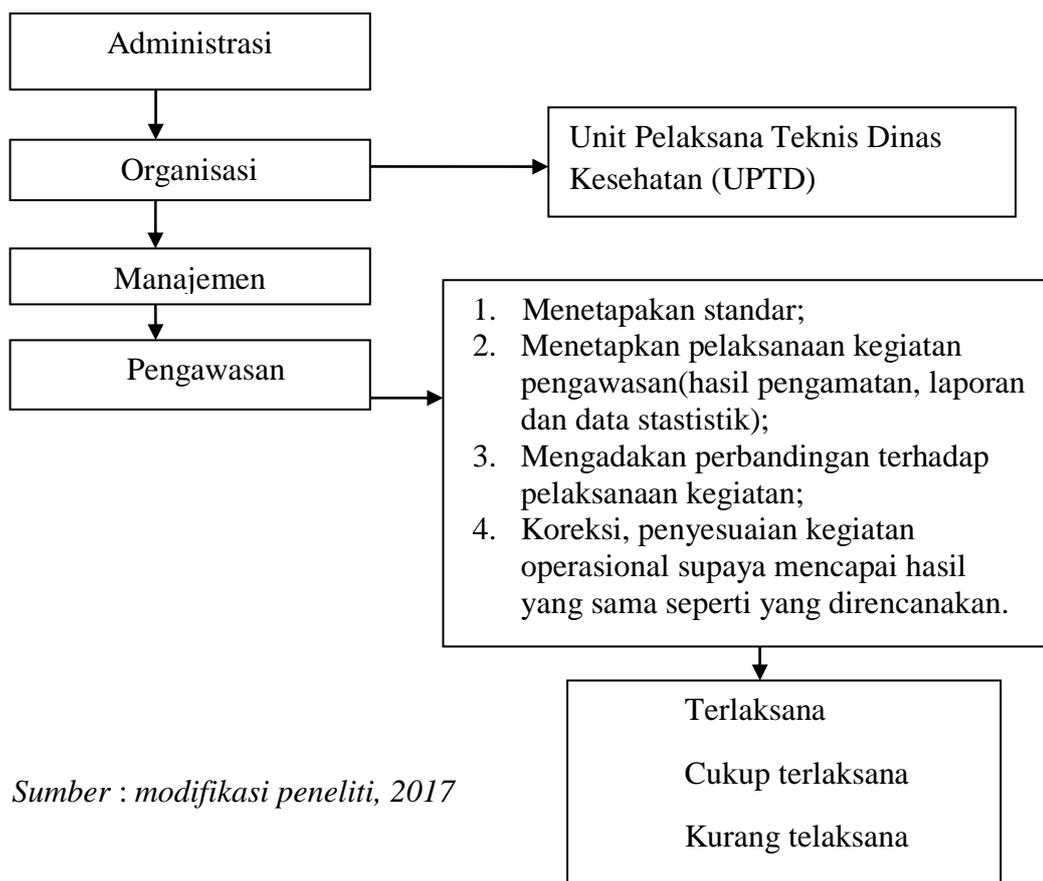
7. Air Minum

Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 736/MENKES/PER/VI/2010 pada BAB I, Ketentuan Umum pasal 1 poin 1, yang dimaksud dengan air minum adalah air yang melalui pengolahan atau tanpa proses pengolahan yang memenuhi syarat dan dapat langsung diminum.

B. Kerangka pikir

Adapun yang menjadi kerangka pikir dari pelaksanaan pengawasan Dinas Kesehatan Kota Pasir Pangaraian dalam mengawasi kualitas Depot Air Minum Isi Ulang Di Kota Pasir Pangaraian Adalah ;

Gambar II.1 : Kerangka Pikir Penelitian Tentang Pelaksanaan Pengawasan Kualitas Depot Air Minum Isi Ulang Oleh Dinas Kesehatan Kota Pasir Pangaraian(Studi Kasus di Kecamatan Rambah Kabupaten Rokan Hulu)



Sumber : modifikasi peneliti, 2017

C. Hipotesis

Hipotesis merupakan jawaban sementara/dugaan sementara tentang suatu rumusan masalah penelitian yang kebenarannya perlu di uji dan di buktikan melalui penelitian. Suatu hipotesis dapat dianggap benar apabila di sertyai dengan fakta-fakta dan dibuktikan nyata. Adapun hipotesis yang penulis kemukakan adalah “Diduga pengawasan kualitas depot air minum isi ulang oleh dinas kesehatan kota pasir pangaraian dilakukan dengan penetapan standar, menetapkan pelaksanaan kegiatan pengawasan, mengadakan perbandingan, koreksi”.

D. Konsep Operasional

Untuk memudahkan, memahami penelitian serta menghindari kesalahan dalam menafsirkan istilah-istilah yang digunakan, maka perlu di oerasionalkan konsep sebagai berikut :

1. Administrasi adalah keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasa rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang ditentukan sebelumnya.
2. Organisasi adalah wadah berhimpun sejumlah manusia karena memiliki kepentingan yang sama dalam rangka untuk mencapai tujuan yang sama.
3. Manajemen adalah sebagai proses penyelenggaraan berbagai kegiatan dalam rangka penerapan tujuan dan juga sebagai kemampuan atau keterampilan orang yang menduduki jabatan manajerial untuk

memperoleh sesuatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain.

4. Pengawasan adalah proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen tercapai. Ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan yang sesuai dengan yang direncanakan.
5. Depot air minum adalah usaha industri yang melakukan proses pengolahan air baku menjadi air minum.
6. Pemeriksaan adalah serangkaian kegiatan untuk mencari dan mengumpulkan dan mengelola data keterangan lainnya untuk menguji kepatuhan pemenuhan kewajiban retribusi daerah berdasarkan perundang-undangan.
7. Menetapkan standar adalah menetapkan ukuran-ukuran yang dipergunakan sebagai dasar penentuan tingkat pencapaian tujuan yang ditentukan.
8. Menetapkan standar merupakan standar dalam melakukan pengawasan air minum yang di produksi oleh depot air minum sesuai dengan aturan yang ada untuk menindak lanjuti kesalahan kesalahan yang terjadi.
9. Pelaksanaan kegiatan pengawasan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Pasis Pangaraian terhadap usaha depot air minum isi ulang yang di laksanakan oleh UPTD.
10. Perbandingan adalah membandingkan antara kualitas sumber daya manusia dan sarana prasarana yang dimiliki oleh Dinas Kesehatan Pasis Pangaraian dalam menjalankan tugas.

11. koreksi, yaitu merupakan tahap mencari jalan keluar untuk mengambil langkah-langkah tindakan koreksi terhadap penyimpangan-penyimpangan yang terjadi.
12. UPTD adalah Unit Pelaksana Teknis Dinas yaitu Dinas Kesehatan sebagai pihak kedua yang membantu kegiatan-kegiatan Dinas Kesehatan yang bersifat teknis.

E. Operasional variabel

Tabel II.1 : Operasional Variabel penelitian Tentang Pelaksanaan Pengawasan Kualitas Depot Air Minum Isi Ulang Oleh Dinas Kesehatan Kota Pasir Pangaraian

Konsep	Variabel	Indikator	Item Penelitian	Skala
1	2	3	4	5
Pengawasan adalah keadaan mengevaluasi pelaksanaan kegiatan dan (bila perlu) memperbaiki tindakan yang telah dilaksanakan untuk mendapatkan kepastian mencapai hasil yang direncanakan. (Terry, 1990:166)	Pelaksanaan pengawasan kualitas depot air minum isi ulang oleh dinas kesehatan kota pasir pangaraian	1.menetapkan standar 2.Menetapkan pelaksanaan kegiatan pengawasan 3.mengadakan perbandingan terhadap pelaksanaan kegiatan	a. memiliki sertifikat rekomendasi dari dinas kesehatan a.pengawasan berkala dan pengawasan atas indikasi pencemaran. b. Inpeksi rutin a. Analisis pengujian laboratorium b. Rekomendasi untuk pelaksanaan tindak l	a. Terlaksana b. cukup terlaksana c. kurang terlaksana a. Terlaksana b. cukup terlaksana c. kurang terlaksana a. Terlaksana b. cukup terlaksana c. kurang terlaksana a. Terlaksana b. cukup terlaksana c. kurang terlaksana

1	2	3	4	5
(Terry, 1990:166)		4. koreksi	a. Inspeksi langsung kelapangan b. Pemberian sanksi yang tegas.	a. Terlaksana b. cukup terlaksana c. kurang terlaksana a. terlaksana b. cukup terlaksana c. kurang terlaksana

Sumber : *modifikasi penulis 2017*

F. Teknik pengukuran

Untuk menentukan pengukuran masing-masing indikator dari variabel penelitian ini dapat dirumuskan dalam tiga kategori, yaitu : Terlaksana, Cukup Terlaksana, dan Kurang Terlaksana.

▪ Ukuran variabel

Terlaksana : jika rata-rata persentase hasil penilaiasn terhadap seluruh sub indikator yang telah di tetapkan berada pada 67 – 100%

cukup terlaksana : jika rata-rata persentase hsil penilaian terhadap seluruh sub indikator yang telah ditetapkan berada pada kategori 34 – 66%

kurang terlaksana : jika rata-rata persentase hsil penilaian terhadap seluruh

sub indikator yang telah ditetapkan berada pada kategori

kurang dari 33%

- **Ukuran indikator variabel**

- a. Menetapkan standar

Terlaksana : jika rata-rata persentase hasil penilaian terhadap seluruh

sub indikator yang telah di tetapkan berada pada 67 – 100%

cukup terlaksana : jika rata-rata persentase hasil penilaian terhadap seluruh

sub indikator yang telah ditetapkan berada pada kategori 34

– 66%

kurang terlaksana : jika rata-rata persentase hasil penilaian terhadap seluruh

sub indikator yang telah ditetapkan berada pada kategori

kurang dari 33%

- b. Menetapkan pelaksanaan kegiatan pengawasan

Terlaksana : jika rata-rata persentase hasil penilaian terhadap seluruh

sub indikator yang telah di tetapkan berada pada 67 – 100%

cukup terlaksana : jika rata-rata persentase hasil penilaian terhadap seluruh

sub indikator yang telah ditetapkan berada pada kategori 34

– 66%

kurang terlaksana : jika rata-rata persentase hasil penilaian terhadap seluruh sub indikator yang telah ditetapkan berada pada kategori kurang dari 33%

c. Mengadakan perbandingan terhadap pelaksanaan kegiatan

Terlaksana : jika rata-rata persentase hasil penilaian terhadap seluruh sub indikator yang telah ditetapkan berada pada 67 – 100%

cukup terlaksana : jika rata-rata persentase hasil penilaian terhadap seluruh sub indikator yang telah ditetapkan berada pada kategori 34 – 66%

kurang terlaksana : jika rata-rata persentase hasil penilaian terhadap seluruh sub indikator yang telah ditetapkan berada pada kategori kurang dari 33%

d. Koreksi

Terlaksana : jika rata-rata persentase hasil penilaian terhadap seluruh sub indikator yang telah ditetapkan berada pada 67 – 100%

cukup terlaksana : jika rata-rata persentase hasil penilaian terhadap seluruh

sub indikator yang telah ditetapkan berada pada kategori 34– 66%

kurang terlaksana : jika rata-rata persentase hasil penilaian terhadap seluruh sub indikator yang telah ditetapkan berada pada kategori kurang dari 33%