**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR, DAN PROPOSISI**

* 1. **Kajian Pustaka**

Kajian pustaka adalah kegiatan yang meliputi mencari, membaca, dan menelaah laporan-laporan penelitian dan bahan pustaka yang memuat teori-teori yang relevan dengan penelitian yang akan dilakukan. Kajian pustaka dalam suatu penelitian ilmiah merupakan satu bagian penting dari keseluruhan langkah-langkah metode penelitian.

* + 1. **Administrasi Publik**

Secara sederhana administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari tentang bagaimana pengelolaan suatu [organisasi publik](https://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Organisasi_publik&action=edit&redlink=1). Kajian ini termasuk mengenai [birokrasi](https://id.wikipedia.org/wiki/Birokrasi); penyusunan, pengimplementasian, dan pengevaluasian [kebijakan publik](https://id.wikipedia.org/wiki/Kebijakan_publik); [administrasi pembangunan](https://id.wikipedia.org/wiki/Administrasi_pembangunan); ke[pemerintahan daerah](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_daerah); [*good governance*](https://id.wikipedia.org/wiki/Good_governance)*,* bahkan perkembangan saat ini telah melingkupi [kepublikan](https://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Kepublikan&action=edit&redlink=1) (publicness) atau yang biasa dikenal dengan [nilai publik](https://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Nilai_publik&action=edit&redlink=1) (public value).

Pengertian Administrasi Publik menurut **Harbani Pasolong** **(2014:8) “Administrasi Publik adalah suatu kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan publik secara efektif dan efisien”**

Pengertian Administrasi Publik menurut **Lody G. Nigro “Administrasi Publik adalah suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan publik, yang mencakup dalam tiga cabang, yakni lembaga Yudikatif, Legislatif, dan lembaga eksekutif yang bekerjasama dalam upaya menciptakan kesejahteraan publik”.**

Pengertian Administrasi Publik menurut **Dwight Waldo “Administrasi Publik adalah manajemen yang dilakukan dalam suatu organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya untuk mencapai tujuan pemerintah”.**

Definisi Administrasi Publik di atas menunjukan bahwa administrasi publik adalah kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga daam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efektif dan efisien.

Peran administrasi publik di berbagai aspek dikemukakan oleh **Paul H. Appleby** dalam **Maskudi (2017:235)** tertera di bawah ini:

1. **Dasar Pemerintah, sebuah pemerintah bisa eksis tanpa legislatif atau pengadilan yang independen. Tapi peerintah tidak bisa eksis tanpa administrasi.**
2. **Alat untuk menyediaan layanan, administrasi publik terutama berkaitan dengan kinerja berbagai kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan umum. Felix A. nigro menyatakan dengan tepat “inti sebenarnya dari administrasi adalah layanan dasar yang dilakukan untuk masyarakat”.**
3. **Alat untuk menerapkan kebijakan, pemerintah modern pergi jauh dalam merumuskan dan mengadopsi huku kebijakan yang sehat dan peraturan. Ini tidak boleh dilupakan bahwa kebijakan tersebut, hukum, dan lain-lain tidak hanya dicetak kertas, deklarasi kertas seperti niat, dijabarkan menjadi kenyataan dengan daministrasi publik sehingga mengubah kata-kata ke dalam tindakan dan bentuk menjadi zat.**
4. **Sebuah kekuatan penyeimbangdi masyarakat, administrasi publik adalah kekuatan utama untuk membawa stabilitas di masyarakat. Ia telah mengamati bahwa meskipun pemerintah sering berubah, tetapi perubahan kekerasan jarang dialami oleh administrasi. Sebuah elemen kontinuitas antara yang lama dan pesanan baru disediakan oleh administrasi publik. Ini tidak berlaku hanya perubahan kontitusional pemerintah di negara-negara demokratis, tetapi juga tercermin ketika ada perubahan revolusioner dalam bentuk dan karakter dari pemerintah.**
5. **Sebuah alat perubahan sosial dan pembangunan ekonomis, peran administrasi publik sebagai agen perubahan sangat penting di negara berkembang. Diharapkan negara saat ini bekerja untuk mempercepat perubahan sosial-ekonomi, bukan menjadi agen pasif untuk mempertahankan status *quo*.**
6. **Karakter teknis. Pemerintah hari ini diharapkan dapat memberikan berbagai layanan kepada penduduknya. Peningkatan jumlah fungsi yang dilakukan oleh pemerintah membutuhkan layanan yang sangat khusus, profesional, dan teknis, administrasi publi modern biasanya merupakan galaksi seua pekerjaan suatu negara.**

Seluruh pandangan para ahli di atas, menunjukan danya kesepakatan bahwa administrasi memainkan peranan administrasi. Khususnya bagi bangsa Indonesia dan negara-negara berkembang yang umunya sedang melakukan pembangunan, maka administrasi publik merupakan motor penggerak pembangunan dan masih menjadi agen perubahan yang utama di masyarakat. Jadi dapat disimpulkan bahwa peran administrasi publik telah menjadi kunci masyarakat modern dan memiliki pengaruh besar terhadap terjadinya perubahan sosial.

* + 1. **Manajemen**

Secara etimologi kata manajemen diambil dari bahasa perancis kuno, yaitu *menagement*, yang artinya adalah seni dalam mengatur dan melaksanakan. Manajemen dapat juga didefinisikan sebagai upaya perencanaan, pengkoordinasian, pengorganisasian dan pengontrolan sumber daya untuk mencapai sasaran secara efektif dan efisien.

Penegretian manajemen menurut **George R. Terry** dalam **winardi (2006:4)** mendefinisikan:

**“manajemen merupakan sebuah proses yang khas, yang terdiri dari tindakan-tindakan: perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan, yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui pemanfaatan sumber daya manusia serta sumber-sumber lain”.**

Pengertian manajemen menurut **Makharita** adalah **“pemanfaatan sumber-sumber yang tersedia atau yang berpotensi dalam pencapaian tujuan”.**

Definisi di atas menunjukan bahwa manajemen adalah proses kegiatan yang dilakukan oleh seorang manajer atau pimpinan dengan menggunakan sumber-sumber yang dibutuhkan dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

* + - 1. **Unsur Manajemen (Tools of Management)**

Manajemen dapat dilaksanakan dengan baik apabila dilengkapi dengan alat-alat atau unsur (tools of management). Unsur-unsur manajemen adalah meliputi 6 M, yaitu:

1. *Men* (orang)

*Man* (orang) merupakan sarana yang paling penting, dan faktor yang dominan serta menentukan. Men adalah sarana yang istimewa karena ia dapat dikatakan sebagai subyek dan dapat dikatakan sebagai obyek (mempunyai fungsi ganda).

*Men* sebagai subyek , karena dialah yang memulai suatu tindakan atau usaha (starter of action). Dia pula sebagai penggerak, motivator maupun dinamisator. Kalau diumpamakan sebagai mesin maka ia berfungsi sebagai generator dari mesin tersebut.

*Men* sebagai obyek, karena ia dapat diatur dan digerakkan seperti sarana lainnya. Namun kelebihannya ia mempunyai jiwa dan perasaan, sehinga perlu dihargai secara wajar sesuai dengan harkat kemanusiaannya.

1. *Money* (uang)

Apabila *men* (orang) yang berfungsi sebagai subyek telah mengatur dan menentukan tujuan organisasi, maka giliran selanjutnya diperluakan uang sebagai sarana utama mencapai tujuan. Karena dengan uang itu dapat digunakan untuk membiayai tenaga kerja, membeli material dan mesin serta dapat digunakan untuk membiayai penelitian cara-cara (methode) kerja.

*Money* dapat digunakan pula untuk membiayai pemasaran. Pokoknya uang dapat digunakan untuk berbagai keperluan dalam mencapai tujuan. Agar uang dapat berguna secara efektif dan efisien maka perlu diatur oleh orang/bidang yang ahli yaitu finansial manajemen.

1. *Materials* (bahan-bahan)

Setelah uang tersedia, maka kita harus menyediakan material sebagai sarana pokok dalam usaha produksi maupun perdagangan. Material dapat berupa bahan mentah, bahan setengah jadi maupun bahan jadi.

1. *Methode* (cara)

Apabila bahan baku telah tersedia maka ia harus diolah untuk menjadi barang jadi. Dalam rangka pengolahan inilah diperlukan suatu cara tertentu yang sangat efektif dan efisien. Cara *(methode*) yang digunakan dalam proses produksi harus merupakan standar sehingga dapat digunakan oleh semua pegawai demi keseragaman kerja, mempermudah pengawasan serta mencegah hasil produksi yang tidak memuaskan.

1. *Machines* (mesin-mesin)

Mesin merupakan sarana penting dalam dunia modern. Bekerja dengan menggunakan mesin akan sangat membantu mempercepat, memperlancar proses penyelesaian pekerjaan, serta melipatgandakan hasil produksi. Karena itulah mesin sangat dibutuhkan sebagai sarana yang menguntungkan usaha produksi dan perdagangan terutama dalam menghadapi saingan usaha.

1. *Market* (pasar)

Apabila barang jadi telah menumpuk, maka kewajiban selanjutnya adalah melemparkan barang tersebut ke pasar. Kegiatan dalam bidang pemasaran merupakan kegiatan puncak, kegiatan yang menentukan apakah hasil jerih payah kita dapat diterima oleh konsumen atau tidak.

Tanpa keahlian bidang pemasaran, barang hasil produksi tidak dapat dijadikan uang, semua pagawai tidak dapat digaji, kelanjutannya terjadi pemogokan, hambatan dan kerugian yang diderita perusahaan.

* + 1. **Organisasi**

**Secara eti**mologis kata **organisasi** berasal dari bahasa Yunani yaitu organon yang artinya alat adalah suatu kelompok orang dalam suatu wadah untuk tujuan bersama. Organisasi dapat diartikan sebagai kumpulan beberapa orang yang bekerja bersama-sama untuk mencapai tujuan tertentu. Ciri-ciri organisasi diantaranya adanya orang-orang dalam arti lebih dari satu orang, adanya kerja sama dan adanya tujuan.

Menurut **Trewatha dan Newport** dalam **Winardi (2004:53)** menyatakan **“Organisasi sebagai sebuah struktur sosial, yang didesain guna mengoordinasi kegiatan dua orang atau lebih, melalui suatu pembagian kerja, dan hierarki otoritas, guna melaksanakan pencapaian tujuan umum tertentu”.**

Menurut **Amitai Etzion,** bahwa **“Organisasi merupakan pengelompokan orang-orang yang sengaja disusun untuk mencapai tujuan tertentu”.**

Menurut **Robbins** dalam **Pabundu (2005)** menyatakan **“Organisasi adalah kesatuan sosial yang dikoordinasikan secara sadar dengan sebuah batasan yang relative terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan”.**

Berdasarkan beberapa definisi diatas dapat dipahami bahwa organisasi adalah suatu sekelompok orang yang memiliki komitmen dengan bekerja sama dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara bersama-sama. Hubungan antara administrasi, oraganisasai, dan manajemen adalah. Organisasi dan manajemen merupakan sasaran dari administrasi. Secara terperinci hubungan tersebut adalah kepemimpinan inti dari manajemen. Melalui manajemen semua kegitan di koordinir dan di arahkan menuju tujuan yang telah ditetapkan organisasi. Organisasi merupakan wadah atau tempat dilakukannya kegiatan-kegiatan administrasi.

* + - 1. **Tujuan Organisasi**

Tujuan substantif merupakan tujuan pokok organisasi yang menjadi sebab utama dibentuknya suatu organisasi. Oleh sebab itu kegiatan-kegiatan organisasi diarahkan kepada dua dimensi tujuan, yaitu :

1. Tercapainya tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Kefektifan *(effectiviness )*adalah yang berhubungan dengan tujuan organisasi baik secara eksplitis maupun implisit. Efisiensi *(efficiency)* adalah berhubungan dengan rasio output dengan input atau keuntungan dengan biaya.
2. Adakalanya tujuan dapat dicapai tetapi terjadi pemborosan tenaga, bahan, dan waktu. Sebaliknya bisa terjadi tujuan tersebut dicapai secara efisien tetapi tidak efektif.
3. Tercapainya kepuasan dari anggota organisasi. Dalam proses pencapaian tujuan organisasi, setiap orang atau anggota yang bekerja atau terlibat dalam aktivitas organisasi harus diberikan kepuasan, sehingga mereka merasa sebagai anggota organisasi, dan hal tersebut akan mendorong orang tersebut untuk bekerja dalam kondisi dan motivasi yang produktif.
   * + 1. **Prinsip-Prinsip Organisasi**

Terdapat beberapa prinsip dalam organisasi, yaitu:

1. Prinsip Tujuan

Prinsip tujuan ini memiliki makna bahwa terbentuknya sebuah organisasi haruslah didasari oleh adanya sebuah tujuan. Bukanlah sebuah organisasi apabila organisasi tersebut tidak memilki tujuan. Contohnya adalah Muhammadiyah yang memiliki tujuan untuk “menegakkan dan menjunjung tinggi agama Islam sehingga terwujud masyarakat Islam yang sebenar-benarnya”.

1. Prinsip Skala Hirarkhi

Skala hirarkhi memiliki makna berupa tingkatan kepemimpinan. Dalam sebuah organisasi diperlukan garis kepemimpinan yang terstruktur dengan baik dan rapi dari pimpinan utama hingga para pelaksana. Dengan adanya tingkatan dalam sistem kepemimpinan maka akan mempermudah pembagian wewenang dan tanggung jawab. dan akan menunjang efektivitas jalannya organisasi secara keseluruhan, sehingga dapat mempermudah kerja organisasi dalam upaya pencapaian tujuan.

1. Prinsip Kesatuan Perintah

Kesatuan perintah memiliki makna yaitu seorang anggota organisasi hanya menerima perintah atau bertanggung jawab kepada seorang atasan saja. Sehingga dalam prinsip ini pimpinan berperan penting karena pemimpin memiliki kewajiban untuk mengawasi setiap kebijakan yang muncul di bawah kepemimpinannya.

1. Prinsip Pendelegasian Wewenang

Setiap orang memiliki sebuah keterbatasan, begitu juga dengan seorang pemimpin yang memiliki kemampuan terbatas dalam menjalankan pekerjaannya, sehingga perlu dilakukan pendelegasian wewenang kepada bawahannya. Pejabat yang diberi wewenang harus dapat menjamin tercapainya hasil yang diharapkan. Dalam pendelegasian wewenang, wewenang yang dilimpahkan meliputi kewenangan dalam pengambilan keputusan, melakukan hubungan dengan orang lain, dan mengadakan tindakan tanpa minta persetujuan lebih dahulu kepada atasannya lagi. Meski begitu atasan-lah yang tetap harus bertanggung jawab atas pengambilan keputusan tersebut.

1. Prinsip Pertanggungjawaban

Prinsip ini menjelaskan bahwa setiap pegawai memiliki kewajibannya untuk menjalankan tugasnya dan dalam menjalankan tugasnya pegawai harus bertanggung jawab sepenuhnya pada atasan.

1. Prinsip Pembagian Pekerjaan

Untuk mencapai tujuannya, sebuah organisasi melakukan berbagai aktivitas atau kegiatan. Agar kegiatan tersebut dapat berjalan optimal maka dilakukan pembagian tugas / pekerjaan (job description) yang didasarkan kepada kemampuan dan keahlian dari masing-masing pegawai.

Kejelasan dalam pembagian tugas juga akan menimbulkan kejelasan dalam pendelegasian wewenang, pertanggungjawaban, serta menunjang efektivitas jalannya organisasi. Dalam pembagian kerja seorang pimpinan mempunyai kewenangan untuk memberikan perintah / tugas terhadap pegawai.

1. Prinsip Rentang Pengendalian

Prinsip rentang pengendalian memiliki makna bahwa jumlah bawahan atau staf yang harus dikendalikan oleh seorang atasan perlu dibatasi secara rasional. Rentang kendali ini sesuai dengan bentuk dan tipe organisasi, semakin besar suatu organisasi dengan jumlah pegawai yang cukup banyak, semakin kompleks rentang pengendaliannya. Dalam menentukan banyaknya jumlah bawahan maka dituntut adanya batasan proposional suatu organisasi yang disesuaikan dengan kebutuhan organisasi tersebut. Apabila jumlanya bawahan atau staf yang harus dikendalikan berjumlah banyak maka semakin besar juga pengendalian yang harus dilakukan.

1. Prinsip Fungsional

Prinsip Fungsional ini menjelaskan bahwa seorang pegawai dalam suatu organisasi secara harus memiliki kejelasan dalam tugas, wewenang, kegiatan, hubungan kerja, serta tanggung jawab dari pekerjaannya. Hal ini juga berhubungan dengan prinsip pembagian kerja. Dan prinsip fungsional juga memiliki kekuatan penting dalam mengontrol dan mengatur pembagian tugasnya secara fungsional .

1. Prinsip Pemisahan

Prinsip ini menekankan bahwa beban tugas pekerjaan seseorang tidak dapat dibebankan tanggung jawabnya kepada orang lain. Prinsip pemisahan juga menjelaskan bahwa telah ada bagian tugas bagi setiap pegawai / staf dan akan dipertanggung jawabkan kepada pemimpin.

1. Prinsip Keseimbangan

Keseimbangan yang dimaksud dalam prinsip ini adalah keseimbangan antara struktur organisasi yang efektif dengan tujuan organisasi. Dalam hal ini, penyusunan struktur organisasi harus sesuai dengan tujuan dari organisasi tersebut. Tentunya tujuan organisasi akan lebih mudah dicapai apabila segala aktifitas organisasi dapat berjalan dengan baik, dan itu hanya akan didapat apabila terdapat struktur organisasi yang baik.

1. Prinsip Fleksibilitas

Prinsip Fleksibilitas ini menerangkan bahwa fleksibilitas dari suatu organisasi akan mempengaruhi eksistensi organisasi tersebut dalam menghadapi perkembangan. Organisasi harus senantiasa melakukan pertumbuhan dan perkembangan sesuai dengan dinamika organisasi sendiri (internal factor) dan juga karena adanya pengaruh dari luar organisasi (external factor), sehingga organisasi mampu menjalankan fungsi-fungsinya dalam upaya mencapai mencapai tujuannya. Organisasi yang mampu berkembang dan menyesuaikan terhadap pertumbuhan sosial akan mampu terus tumbuh dan membuat organsasi tersebut menjadi lebih baik.

1. Prinsip Kepemimpinan

Memiliki sebuah sistem yang baik tidaklah cukup bagi sebuah organisasi untuk meraih tujuan yang dicita-citakan, ini disebabkan organisasi membutuhkan sebuah kepemimpinan yang baik. Pimpinan akan dijadikan panutan oleh para bawahannya. Apabila seorang pemimpin menunjukkan sikap dan etos kerja yang baik, maka ini akan berdampak positif bagi perkembangan organisasi tersebut karena menjadi motivasi bagi para bawahannya untuk turut memberikan kontribusi maksimal dalam mewujudkan tujuan organisasi, atau dengan kata lain organisasi mampu menjalankan aktivitasnya karena adanya proses kepemimpinan yang digerakan oleh pemimpin organisasi tersebut.

* + - 1. **Pengorganisasian**

Pengorganisasian adalah tindakan mengusahakan hubungan-hubungan kelakuan yang efektif antara orang-orang, hingga mereka dapat bekerja sama secara efisien dan demikian memperoleh kepuasan pribadi dalam hal melaksanakan tugas-tugas tertentu dalam kondisi lingkungan tertentu guna mencapai tujuan atau sasaran tertentu.

Pelaksanaan pengorganisasian yang sukses akan membuat suatu organisasi dapat mencapai tujuannya. Proses ini akan tercemin pada struktur organisasi. Struktur organisasi dapat didefinisikan sebagai mekanisme-mekanisme formal dengan mana organisasi dikelola. Struktur organisasi menunjukan kerangka dan susunan perwujudan pola tetap hubungan-hubungab diantara fungsi-fungsi, bagian-bagian, atau posisi-posisi, maupun orang-orang yang menunjukan kedudukan, tugas wewenang, dan tanggung jawab yang berbeda-beda dalam organisasi.

* + - 1. **Faktor-Faktor Perancangan Struktur Organisasi**

Adapun faktor-faktor utama yang menentukan perancangan struktur organisasi adalah sebagai berikut:

1. Strategi organisasi untuk mencapai tujuannya. **Chandler** menyimpulkan bahwa **“struktur mengikuti strategi”**. Strategi akan menjelaskan bagaimana aliran wewenang dan saluran komunikasi dapat di susun diantara para manajer dan bawahan. Aliran kerja sangat dipengaruhi strategi, sehingga bila stategi berubah maka struktur organisasi juga berubah.
2. Teknologi yang digunakan. Perbedaan teknologi yang digunakan untuk memproduksi barang-barang atau jasa akan membedakan bentuk struktur organisasi. Sebagai contoh, perusahaan mobil yang mempergunakan teknologi industri masal akan memerlukan tingkat standardisasi dan spesialisasi yang lebih tinggi bidang perusahaan industri pakaian jadi yang mengutamakan perubahan mode.
3. Anggota (karyawan) dan orang-orang yang terlibat dalam organisasi. Kemampuan dan cara berfikir para anggota, serta kebutuhan untuk bekerja sama harus diperhatikan dalam merancang struktur organisasi. Kebutuhan manajer dalam pembuatan keputusan juga akan mempengaruhi saluran komunikasi, wewenang dan hubungan diantara satuan-satuan karja pada rancangan struktur organisasi. Disamping itu, orang-orang diluar organisasi, seperti pelanggan, supplier, dan sebagainya perlu dipertimbangkan dalam penyusunan struktur.
4. Ukuran organisasi. Besarnya organisasi secara keseluruhan maupun satuan-satuan kerjanya akan mempengaruhi struktur organisasi. Semakin besar ukuran organisasi, striktur organisasi akan semakin kompleks, dan harus dipilih bentuk struktur yang tepat.
   * + 1. **Unsur-Unsur Struktur Organisasi**

Unsur-unsur struktur organisasi terdiri dari:

1. Spesialisasi kegiata. Berkenaan dengan spesifikasi tugas-tugas individual dan kelompok kerja dalam organisasi (pembagian kerja) dan penyatuan tugas-tugas tersebut menjadi satuan-satuan kerja (departementalisasi).
2. Standardisasi kegiatan. Merupakan prosedur-prosedur yang digunakan organisasi untuk menjamin terlaksananya kegiatan seperti yang direncanakan.
3. Koordinasi kegiatan. Menunjukan prosedur-prosedur yang mengintegrasikan fungsi-fungsi satuan-satuan kerja dalam organisasi.
4. Sentralisai dan desentralisasi pembuatan keputusa. Menunjukan lokasi (letak) kekuasaan pembuatan keputusan.
5. Ukuran satuan kerja. Menunjukan jumlah karyawan dalam suatu kelompok kerja.
   * 1. **Perencanaan**

Perencanaan meliputi tindakan: memilih dan menghubungkan fakta-fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa yang akan datang dalam hal memvisualisasi serta merumuskan aktivitas-aktivitas yang diusulkan yang dianggap perlu untuk mencapai hasil-hasil yang diinginkan. Perencanaan berarti menentukan sebelumnya apa yang harus dilakukan dan bagaimana cara melakukannya.

Berbagai pertanggung jawaban dalam perencanaan tergantung pada besarnya dan tujuan organisasi serta fungsi atau kegiatan khusus manajer. Manajer hendaknya memahami peranan baik perencanaan jangka panjang maupun jangka pendek dalam kerangka perencanaan keseluruhan. Kebutuhan akan perencanaan ada di semua tingkatan dan pada kenyataannya meningkat dimana tingkatan tersebut mempunyai dampak potensial terbesar terhadap sukses organisasi atau tingkatan manajemen atas.

* + - 1. **Tahap Perencanaan**

Perencanaan adalah suatu proses yang tidak berakhir bila rencana tersebut telah ditetapkan; rencana harus diimplementasikan. Setiap saat selama proses implementasi dan pengawasan, rencana-rencana mungkin memerlukan modifikasi agar tetap berguna. Salah satu aspek penting perencanaan adalah pembuatan keputusn *(decision making)* proses pengembangan dan penyeleksian sekumpulan kegiatan untuk memecahkan suatu masalah tertentu. Keputusan-keputusan harus dibuat pada berbagai ahap dalam perencanaan. Semua kegiatan perencanaan pada dasarnya melalui empat tahap berikut ini:

Tahap 1: menetapkan tujuan atau serangkaian tujuan. Perencanaan dimulai dengan keputusan-keputusan tentang keinginan atau kebutuhan organisasi atau kelompok kerja. Tanpa rumusan tujuan yang jelas, organisasi akan menggunakan sumber daya- sumber daya-nya secara tidak efektif.

Tahap 2: merumuskan keadaan saat ini. Pemahaman akan posisi perusahaan sekarang dari tujuan yang hendak dicapai atau sumber daya-sumber daya yang tersedia untuk pencapaian tujuan, adalah sangat penting, karena tujuan dan rencana menyangkut waktu yang akan datang.

Tahap 3: mengidentifikasikan segala kemudahan dan hambatan. Segala kekuatan dan kelemahan serta kemudahan dan hambatan perlu diidentifikasikan untuk mengukur kemampuan organisasi dalam mencapai tujuan. Oleh karena itu perlu diketahui faktor-faktor lingkungan intern dan ekstern yang dapat membantu organisasi dalam mencapai tujuannya, atau yang mngkin menimbulkan masalah.

Tahap 4: mengembangkan rencana atau serangkaian kegiatan untuk pencapaian tujuan. Tahap terakhir dalam proses perencanaan meliputi pengembangan berbagai alternatif kegiatan untuk pencapaian tujuan, penilaian alternatif-alternatif tersebut dan pemilihan alternatif terbaik (paling memuaskan) diantara berbagai alternatif yang ada.

* + - 1. **Hubungan Perencanaan dengan Pengawasan**

Dalam banyak hal, perencanaan adalah fungsi yang paling dasar dan meresap ke seluruh fungsi-fungsi manajemen lainnya. Fungsi perencanaan dan fungsi-fungsi serta kegiatan-kegiatan manajerial lainnya adalah saling berhubungan, saling tergantung, dan berinteraksi. Begitu juga dengan fungsi pengawasan. Perencanaan dan pengawasan saling berhubungan sangat erat sehingga sering disebut sebagai “kembar siam” dalam manajemen. Pengawasan penting adalah sebagai produk perencanaan efektif. Bagi manajer hal ini menunjukan apakah rencana yang telah disusun realistik atau tidak, bila rencana tidak realistik atau praktek manajemen buruk akan menyeabkan rencana tidak dikerjakan seperti yang diharapkan. Oleh karena itu pengawasan bertindak sebagai kriteria penilaian pelaksanaan kerja terhadap rencana.

* + 1. **Koordinasi**

koordinasiadalah proses pengintegrasian tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan pada satuan-satuan yang terpisah (departemen atau bidang-bidang fungsional) suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien. Kebutuhan akan koordinasi tergantung pada sifat dan kebutuhan komunikasi dalam pelaksanaan tugas dan derajat saling ketergantungan bermacam-macam satuan pelaksananya.

* + - 1. **Ketergantungan Koordinasi**

Menurut **James D. Thompson,** ada tiga macam saling ketergantungan diantara satuan-satuan organisasi, yaitu:

1. **Saling ketergantungan yang menyatu (*pooled interdependence)*, bila satuan-satuan organisasi tidak saling tergantung satu dengan yang lain dalam melaksanakan kegiatan harian tetapi tergantung pada pelaksanaan kerja setiap satuan yang memuaskan untuk suatu hasil akhir.**
2. **Saling ketergantungan yang saling berurutan *(sequential interdependence),* dimana suatu satuan organisasi harus melakukan pekerjaannya terlebih dahulu sebelum satuan yang lain dapat bekerja.**
3. **Saling ketergantungan timbal balik *(reciprocal interdependence),* merupakan hubungan memberi dan menerima antar satuan organisasi.**

Ketiga hubungan saling ketergantungan ini dapat digambarkan seperti terlihat pada gambar 2.1

*Reciprocal interdependence*

*Sequential interdependence*

*Pooled interdependence*

Bagian Pemeli-haraan

Departemen Pembelian

Bagian Operasi

Departemen Produksi

Divisi Produk B

Divisi Produk A

**Gambar 2.1**

**Tiga macam saling ketergantungan di antara satuan-satuan organisasi.**

Sumber: Handoko (2012)

* + - 1. **Hambatan Pencapaian Koordinasi**

Koordinasi tidak lepas dari adanya masalah-masalah pencapaian koordinasi. Pencapaian spesialisasi akan menaikan kebutuhan akan koordinasi. Tetapi semakin bear derajat spesialisasi, semakin sulit bagi manajer untuk mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan khusus dari satuan-satuan yang berbeda. **Paul R. Lawrence** dan **Jay W. Lorch** dalam **Handoko 2012:197** telah mengemukakan empat tipe perbedaan dalam sikap dan cara kerja diantara bermacam-macam individu dan departemen-departemen dalam organisasi yang mempersulit tugas pengkoordinasian bagian-bagian koordinasi secara efektif, yaitu:

1. **Perbedaan dalam orientasi terhadap tujuan tertentu. Para anggota dari departemen yang berbeda mengembangkan pandangan mereka sendiri tentang bagaimana cara mencapai kepentingan organisasi yang baik. Bagian penjualan menganggap bahwa diversifikasi produk lebih diutamakan daripada kualitas produk. Bagian akuntansi melihat pengendalian biaya sebaai faktor paling penting sukses organisasi. Bagian pemasaran mengemukakan desain produk sebagai yang palin penting.**
2. **Perbedaan dalam orientasi waktu. Manajer produksi akan lebih memperhatikan masalah-masalah yang harus dipecahkan segera atau dalam periode waktu pendek. Bagian penelitian dan pengembangan lebih terlibat dengan masalah-masalah jangka panjang.**
3. **Perbedaan dalam orientasi antar pribadi. Kegiatan produksi memerlukan komunikasi dan pembuatan keputusan yang cepat agar prosesnya lancar, sedang bagian penelitian dan pengembangan mungkin dapat lebih santai dan setiap orang dapat mengemukakan pendapat serta berdiskusi satu dengan yang lain.**
4. **Perbedaan dalam formalitas struktur. Setiap tipe satuan dalam organisasi mungkin mempunyai metoda-metoda dan standar-standar yang berbeda untuk mengevaluasi program terhadap tujuan dan untuk balas jasa bagi karyawan. Dalam departemen produksi dimana kuantitas dan kualitas diawasi seara ketat, proses evaluasi dan balas jasa dilakukan formal. Dalam departemen personalia standar pelaksanaan dapa lebih longgar, dimana karyawan dievaluasi kuaitas kerjanya selama periode waktu tertentu.**
   * + 1. **pendekatan pencapaian koordinasi yang efektif**

Untuk mengatasi masalah-masalah dalam pencapaian koordinasi **Ibid** dalam **Handoko 2012:198** mengemukakan tiga pendekatan untuk pencapaian koordinasi yang efektif. Dapat dilihat dalam gambar 2.2

Pendekatan I: teknik-teknik manajemen dasar

1. aturan dan posedur
2. hirarki manajemen
3. penerapan tujuan dan rencana

Pendekatan II: meningkatkan koordinasi potensial

1. Investasi dalam sistem informasi
2. Penciptaan hubungan ke samping

Pendekatan III: mengurangi kebutuhan akan koordinasi

1. Penciptaan sumber daya tambahan
2. Penciptaan tugas yang dapat berdiri sendiri

**Gambar 2.2**

**Pendekatan Koordinasi Yang Efektif**

Sumber: Ibid dalam Handoko 2012:198

Pendekatan I: teknik-teknik manajemen dasar:

1. Aturan dan prosedur. Aturan-aturan dan prosedur-prosedur adalah keputusan-keputusan manajerial yang dibuat untuk menangani kejadian-kejadian rutin, sehingga dapat juga menjadi peralatan yang efisien untuk koordinasi dan pengawasan rutin.
2. Hirarki manajerial. Rantai perinah, aliran informasi dan kerja, wewenang formal, hubungan tanggung jawab an akuntabilitas yang jeas dapat menumbuhkan integrasi bila dirumuskan secara jelas serta dilaksanakan dengan pengarahan yang tepat.
3. Rencana dan penetapan tujuan. Pengembangan rencana dan tujuan dapat digunakan untuk pengkoordinasian melalui pengarahan seluruh satuan organisasi terhadap sasaran-sasaran yang sama. Ini diperlukan bila aturan dan prosedur tidak mampu lagi memroses seluruh informasi yang diperlukan untuk mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan satuan-satuan organisasi.

Pendekatan II: Meningkatkan koordinasi potensial. Bila mekanisme pengkoordinasian dasar tidak cukup, investasi dalam mekanisme-mekanisme tambahan diperlukan. Koordinasi potensial dapat ditingkatkan dalam dua cara, vertikal dan menyamping (horizontal)

1. Sistem informasi vertikal. Peralatan melalui mana data disalurkan melewati tingkatan-tingkatan organisasi.
2. Hubungan-hubungan horizontal. Melalui pemotongan rantai perintah, hubungan-hubungan horizontal memberikan informasi dipertukarkan dan keputusan dibuat pada tingkat hirarki dimana informasi yang dibutuhkan ada.

Tahap III: pengurangan kebutuhan akan koordinasi. Bila mekanisme pengkoordinasian dasar tidak mencukupi, koordinasi potensial dapat ditingkatkan dengan penggunaan metoda-metoda di atas. Tetapi kebutuhan akan koordinasi yang sangat besar dapat menyebabkan kelebihan beban bahkan memperluas mekanisme-mekanisme pengkoordinasian. Langkah yang paling konstruktif yang dapat diambil dalam menghadapi kasus ini adalah mengurangi kebutuhan akan koordinasi, yaitu:

1. Penciptaan sumber daya tambahan. Sumber daya tambahan memberikan kelonggaran bagi satuan-satuan kerja. Penambahan tenaga kerja, bahan baku atau waktu, tugas diperingan dan masalah-masalah yang timbul berkurang.
2. Penciptaan tugas-tugas yang dapat berdiri sendiri. Teknik ini mengurangi kebutuhan koordinasi dengan mengubah karakter satuan-satuan organisasi. Kelompok tugas yang dapat berdiri sendiri diserahi suatu tanggung jawab penuh salah satu organisasi operasi (perusahaan).
   * 1. **Komunikasi**

Komunikasi adalah "suatu proses di mana seseorang atau beberapa orang, kelompok, organisasi, dan masyarakat menciptakan, dan menggunakan informasi agar terhubung dengan lingkungan dan orang lain". Pada umumnya, komunikasi dilakukan secara lisan atau verbal yang dapat dimengerti oleh kedua belah pihak. Apabila tidak ada bahasa verbal yang dapat dimengerti oleh keduanya, komunikasi masih dapat dilakukan dengan menggunakan gerak-gerik tubuh atau menunjukkan sikap tertentu, misalnya tersenyum, menggelengkan kepala, dan mengangkat bahu. Cara seperti ini disebut komunikasi dengan bahasa nonverbal.

* + - 1. **Komponen Komunikasi**

Komponen komunikasi adalah hal-hal yang harus ada agar komunikasi bisa berlangsung dengan baik. Menurut Laswell komponen-komponen komunikasi adalah:

1. Pengirim atau komunikator (sender) adalah pihak yang mengirimkan pesan kepada pihak lain.
2. Pesan (message) adalah isi atau maksud yang akan disampaikan oleh satu pihak kepada pihak lain.
3. Saluran (channel) adalah media di mana pesan disampaikan kepada komunikan. dalam komunikasi antar-pribadi (tatap muka) saluran dapat berupa udara yang mengalirkan getaran nada/suara.
4. Penerima atau komunikan (receiver) adalah pihak yang menerima pesan dari pihak lain.
5. Umpan balik (feedback) adalah tanggapan dari penerimaan pesan atas isi pesan yang disampaikannya.
6. Aturan yang disepakati para pelaku komunikasi tentang bagaimana komunikasi itu akan dijalankan ("Protokol")
   * + 1. **Proses Komunikasi**

Secara ringkas, proses berlangsungnya komunikasi bisa digambarkan seperti berikut:

1. Komunikator (sender) yang mempunyai maksud berkomunikasi dengan orang lain mengirimkan suatu pesan kepada orang yang dimaksud. Pesan yang disampaikan itu bisa berupa informasi dalam bentuk bahasa ataupun lewat simbol-simbol yang bisa dimengerti kedua pihak.
2. Pesan (message) itu disampaikan atau dibawa melalui suatu media atau saluran baik secara langsung maupun tidak langsung. Contohnya berbicara langsung melalui telepon, surat, e-mail, atau media lainnya.
3. media (channel) alat yang menjadi penyampai pesan dari komunikator ke komunikan.
4. Komunikan (receiver) menerima pesan yang disampaikan dan menerjemahkan isi pesan yang diterimanya ke dalam bahasa yang dimengerti oleh komunikan itu sendiri.
5. Komunikan (receiver) memberikan umpan balik (feedback) atau tanggapan atas pesan yang dikirimkan kepadanya, apakah dia mengerti atau memahami pesan yang dimaksud oleh si pengirim.
   * 1. **Pengawasan**

Pengawasanberarti mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu, menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana-rencana.

Menurut kamus besar bahasa Indonesia kata pengawasan berasal dari kata awas yang artinya dapat melihat baik-baik, memperhatikan baik-baik, waspada, hati-hati. Kemudian dapat imbuhan pen- pada awal kalimat dan mendapat akhiran –an menjadi pengawasan yang artinya penilikan dan penjagaan.

Menurut **Siagian** mengemukakan definisi pengawasan bahwa**: “Pengawasan** **adalah proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya”.**

Pengawasan menurut **Atmosudirjo** adalah **“keseluruhan daripada kegiatan-kegiatan yang membandingkan atau mengukur apa yang sedang atau sudah dilaksanakan dengan kriteria, norma-norma, standar atau rencana-rencana yang telah ditetapkan sebelumnya”.**

Berdasarkan uraian diatas bahwa pengawasan merupakan suatu rangkaian penjagaan kegiatan yang sedang atau sudah dilaksanakan untuk mengetahui kelemahan atau kendala dalam menjalankan suatu perencanaan agar segera diatasi untuk mencapai tujuan.

* + - 1. **Macam-Macam Pengawasan**

Pengawasan ini dikenal atas beberapa macam, yaitu:

1. *Internal control*, adalah pengawasan yang dilakukan oleh seorang atasan kepada bawahannya. Cakupan dari pengawasan ini meliputi hal-hal yang cukup luas baik pelaksanaan tugas, prosedur kerja, kedisiplinan karyawan, dan lain-lainnya.
2. *External control,* adalah pengendalian yang dilakukan oleh pihak luar. Pengawasan ekstern ini dapat dilakukan secara formal atau informal, misalnya pemeriksaan pembukuan oleh kantor akuntan dan penilaian yang dilakukan oleh masyarakat.
3. *Formal control,* adalah pemeriksaan yang dilakukan secara formal oleh instansi atau pejabat resmi dan dapat dilakukan secara intern maupun ekstern. Misalnya pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap (BUMN) dan lain-lainnya.
4. *Informal control,* adalah penilaian yang dilakukan oleh masyarakat atau konsumen, baik langsung maupun tidak langsung. Misalnya melalui media massa cetak atau elektronik, dan lain-lainnya.
   * + 1. **Proses Pengawasan**

Proses pengawasan biasanya terdiri paling sedikit lima tahap (langkah), seperti ditunjukan dalam gambar 2.1

Penetapan standar pelaksanaan

Penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan

Pengukuran pelaksanaan kegiatan

Pembandingan dengan standar; evaluasi

Pengambilan tindakan koreksi, bila perlu

= Tindakan Koreksi

**Gambar 2.3**

**Proses Pengawasan**

Sumber: Handoko (2012:363)

1. Penetapan Standar

Tahap pertama dalam pengawasan adalah penetapan standar pelaksanaan. Standar mengandung arti sebagai suatu satuan pengukuran yang dapat digunakan sebagai “patokan” untuk penilaian hasil-hasil. Tujuan, sasaran, kuota dan target pelaksanaan dapat digunakan sebagai standar.

1. Penentuan Pengukuran Pelaksanaan Kegiatan

Tahap kedua dalam pengawasan adalah menentukan pengukuran pelaksanaan kegiatan secara tepat. Beberapa pertanyaan yang penting berikut ini dapat digunakan: berapa kali(*how often)* pelaksanaan seharusnya diukur setiap jam, harian, mingguan, bulanan?. Dalam bentuk apa *(what form)*pengukuran akan dilakukan laporan tertulis, inspeksi visual, melalui telephone? Siapa *(who)* yang akan terlibat: manajer, staf departemen?. Pengukuran ini sebaiknya mudah dilaksanakan dan tidak mahal, serta dapat diterangkan kepada para karyawan.

1. Pengukuran Pelaksanaan Kegiatan

Setelah frekuensi pengukuran dan sistem monitoring ditentukan, pengukuran pelaksanaan dilakukan sebagai proses yang berulang-ulang dan terus-menerus. Ada berbagai cara untuk melakukan pengukuran pelaksanaan yaitu pengamatan, laporan-laporan baik lisan dan tulisan, metoda-metoda otomatis dan inspeksi.

1. Pembandingan dengan standar dan analisa penyimpangan

Tahap kritis dari proses pengawasan adalah pembandingan pelaksanaan nyata dengan pelaksanaan yang direncanakan atau standar yang telah ditetapkan. Walaupun tahap ini paling mudah diakukan, tetapi kompleksitas dapat terjadi pada saat menginterpetasikan adanya penyimpangan. Penyimpangan-penyimpangan harus dianalisa untuk menentukan mengapa standar tidak dapat dicapai.

1. Pengambilan tindakan koreksi bila diperlukan

Bila hasil analisa menunjukan perlunya tindakan koreksi, tindakan ini harus diambil. Tindakan koreksi dapat diambil dalam berbagai bentuk. Standar mungkin diubah, pelaksanaan diperbaiki atau keduanya dilakukan bersamaan.

* + - 1. **Sifat Dan Waktu Pengawasan**

Terdapat beberapa sifat dan waktu pengawasan yang dapat dibedakan, yaitu:

1. *Preventive control* adalah pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan, dilakukan untuk menghindari terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaannya.
2. *Repressive control,* adalah pengawasan yang dilakukan setelah terjadi kesalahan dalam pelaksanaannya, dengan maksud agar tidak terjadi pengulangan kesalahan, sehingga hasilnya sesuai dengan yang diinginkan.
3. Pengawasan saat proses dilakukan, jika terjadi kesalahan segera diperbaiki
4. Pengawasan berkala, adalah pengawasan yang dilakukan secara berkala, misalnya per bulan, per smester, dan lain-lain.
5. Pengawasan mendadak (sidak), adalah pengawasan yang dilakukan secara mendadak untuk mengetahui apa pelaksanaan atau peraturan-peraturan yang ada dilaksanakan atau tidak dilaksanakan dengan baik. Pengawasan mendadak ini sekali-kali perlu dilakukan supaya kedisiplinan karyawan tetap terjaga.
6. Pengawasan melekat (waskat) adalah pengawasan yang dilakukan secara integratif mulai dari sebelum, pada saat, dan sesudah kegiatan dilakukan.
   * + 1. **Faktor Yang Mempengaruhi Pengawasan**

Ada berbagai faktor yang membuat pengawasan semakin diperlukan oleh setiap organisasi, faktor-faktor itu adalah:

1. Perubahan lingkungan organisasi.

Berbagai perubahan lingkungan organisasi terjadi terus menerus dan tak dapat dihindari. Seperti munculnya inovasi produk dan pesaing baru, diketemukannya bahan baku baru, adanya peraturan pemerintah baru, dan sebagainya. Melalui fungsi pengawasan manajer mendeteksi perubahan-perubahan yang berpengaruh pada barang dan jasa organisasi, sehingga mampu menghadapi tantangan atau memanfaatkan kesempatan yang diciptakan perubahan-perubahan yang terjadi.

1. Peningkatan kompleksitas organisasi

Semakin besar organisasi semakin memerlukan pengawasan yang lebih formal dan hati-hati. Berbagai jenis produk harus diawasi untuk menjamin bahwa kualitas dan profitabilitas tetap terjaga, penjualan eceran pada para penyalur perlu dianalisa dan dicatat secara tepat.

Bermacam-macam pasar organisasi, luar dan dalam negeri, perlu selalu dimonitor. Disamping itu organisasi sekarang lebih bercorak desentralisasi, dengan banyak agen-agen atau cabang-cabang penjualan dan kantor-kantor pemasaran, pabrik-pabrik yang terpisah secara geografis, atau fasilitas-fasilitas penelitian yang tersebar luas, semuanya memrlukan pelaksanaan fungsi pengawasan dengan lebih efisien dan efektif.

1. Kesalahan-kesalahan

Bila para bawahan tidak pernah membuat kesalahan, manajer dapat secara sederhana melakukan fungsi pengawasan. Tetapi kebanyakan anggota organisasi sering membuat kesalahan-kesalahan. Sistem pengawasan memungkinkan manajer mendeteksi kesalahan-kesalahan tersebut sebelum menjadi kritis.

1. Kebutuhan manajer untuk mendelegasikan wewenang

Bila manajer mendelegasikan wewenang kepada bawahannya, tanggung jawab atasan itu sendiri tidak berkurang. Satu-satunya cara manajer dapat menentukan apakah bawahan elah melakukan tugas-tugas yang telah dilimpahkan kepadanya adalah dengan mengimplementasikan sistem pengawasan.

* + - 1. **Pengawasan Anggaran**

Ada banyak alasan untuk menentukan penyebab kegagalan suatu organisasi atau keberhasilan organisasi lainnya. Masalah yang selalu berulang dalam semua organisasi yang agagal adalah tidak atau kurang adanya peralatan pengawasan yang memadai.

Anggaran merupakan peralatan pengawasan yang digunakan sangat meluas baik dalam dunia bisnis maupun pemerintahan. Anggaran adalah bagian fundamental dari banyak program pengawasan organisasi. Setelah anggaran direncanakan, pengukuran dilakukan dan dibandingkan dengan jumlah yang dianggarkan secara periodik. Manajemen dapat menggunakan standar ini sebagai standar pelaksanaan yang jelas dan tidak mendua, standar ini biasanya dalam bentuk moneter (rupiah), yang mudah digunakan sebagai penyebut bagi berbagai jenis kegiatan organisasi, personalia, pembelian, manufacturing, pemasaran, dan sebagainya.

Pengawasan anggaran merupakan aplikasi sederhana dan langsung dari prinsip-prinsip proses pengawasan. Anggaran disusun kemudian laporan penerimaan dan pengeluaran nyata dibuat. Setiap jenis anggaran kemudian dibandingkan dengan pelaksanaan nyata, dan penyimpangan-penyimpangan dapat dicatat.

* + 1. **Peredaran Kosmetik Ilegal**
       1. **Pengertian Peredaran**

Berdasarkan pasal 1 ayat 5 Peraturan Kepala Badan Pengawasan Obat dan Makanan RI Nomor HK.03.1.23..12.11.10052 Tahun 2011 tentang pengawasan produksi dan peredaran kosmetik, yang dimaksud peredaran adalah pengadaan, pengangkutan, pemberian, penyerahan, penjualan dan penyediaan ditempat serta penyimpanan, baik untuk perdagangan dan bukan perdagangan.

Peredaran juga dapat dikatakan sebagai distribusi yang dapat diartikan sebagai kegiatan pemasaran yang berusaha memperlancar dan mempermudah penyampaian barang dan jasa dari produsen kepada konsumen, sehingga penggunaannya sesuai dengan yang diperlukan (jenis, jumlah, harga, tempat dan saat dibutuhkan). Seorang atau sebuah perusahaan distributor adalah perantara yang menyalurkan produk dari pabrikan (*manufacturer)* ke pengecer (*retailer)*. Setelah suatu produk dihasilkan oleh pabrik, produk tersebut dikirimkan (dan biasanya juga sekaligus dijual) ke suatu distributor. Distributor tersebut kemudian menjual produk tersebut ke pengecer atau pelanggan.

Terdapat beberapa tugas yang dilakukan distributor yaitu:

1. Membeli barang dan jasa dari produsen atau pedagang yang lebih besar
2. Mengklasifikasi barang atau memilihnya sesuai denan jenis, ukuran dan kualitasnya.
3. Memperkenalkan barang atau jasa yang diperdagangkan kepada konsumen, misalnya dengan reklame atau iklan.
   * + 1. **Kosmetik**

Kosmetik merupakan [zat](https://id.wikipedia.org/wiki/Zat) perawatan yang digunakan untuk meningkatkan [penampilan](https://id.wikipedia.org/wiki/Penampilan_fisik_manusia) atau [aroma](https://id.wikipedia.org/wiki/Bau) [tubuh manusia](https://id.wikipedia.org/wiki/Tubuh_manusia). Kosmetik umumnya merupakan campuran dari beragam [senyawa kimia](https://id.wikipedia.org/wiki/Senyawa_kimia), beberapa terbuat dari sumber-sumber alami dan kebanyakan dari bahan sintetis.

Menurut Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan RI Nomor 11 Tahun 2017 kosmetik adalah

**“bahan atau sediaan yang dimasukan untuk digunakan pada bagian luar tubuh manusia (epidermis, rambut, kuku, bibir, dan organ genital bagian luar) atau gigi dan membran mukosa mulut terutama untuk membersihkan, mewangikan, mengubah penampilan dan atau memperbaiki bau badan atau melindungi atau memelihara tubuh pada kondisi baik”.**

Dapat di simpulkan bahwa kosmetik merupakan sediaan perawatan luar tubuh manusia untuk meningkatkan penampilan mulai dari rambut hingga kaki, bahan yang digunakan dalam kosmetik ini merupakan campuran dari senyawa kimia dan ada juga yang terbuat dari bahan-bahan yang alami.

Bukti awal penggunaan kosmetik ditemukan pada makam [firaun](https://id.wikipedia.org/wiki/Firaun) [Mesir kuno](https://id.wikipedia.org/wiki/Mesir_kuno). Bukti [arkeologi](https://id.wikipedia.org/wiki/Arkeologi) penggunaan kosmetik bisa ditelusuri sejak zaman [Mesir kuno](https://id.wikipedia.org/wiki/Mesir_kuno) dan [Yunani kuno](https://id.wikipedia.org/wiki/Yunani_kuno). Menurut sejumlah sumber, perkembangan awal kosmetik bisa diketahui sejak bangsa Mesir kuno menggunakan [minyak jarak](https://id.wikipedia.org/wiki/Minyak_jarak) sebagai pengganti [balsem](https://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Balsem&action=edit&redlink=1), atau penggunaan krim kulit yang terbuat dari [lilin lebah](https://id.wikipedia.org/wiki/Lilin_lebah), [minyak zaitun](https://id.wikipedia.org/wiki/Minyak_zaitun) dan [air mawar](https://id.wikipedia.org/wiki/Air_mawar) pada zaman [Romawi](https://id.wikipedia.org/wiki/Romawi). Bangsa [Yunani kuno](https://id.wikipedia.org/wiki/Yunani_kuno) juga menggunakan kosmetik. Kosmetik disebutkan dalam kitab [Perjanjian Lama](https://id.wikipedia.org/wiki/Perjanjian_Lama), misalnya dalam kitab Raja-Raja 2.

Penggunaan kosmetik telah banyak ditentang dalam sejarah Barat. Sebagai contoh, pada abad ke-19, [Ratu Victoria](https://id.wikipedia.org/wiki/Ratu_Victoria) terang-terangan menyatakan bahwa penggunaan kosmetik adalah hal yang tidak pantas, vulgar, dan hanya boleh digunakan oleh para pemain teater. Pada abad ke-16, penggunaan kosmetik telah menyebabkan meningkatnya permintaan produk kosmetik di kalangan kelas atas. Pertengahan abad ke-20, kosmetik telah digunakan secara meluas hampir oleh semua wanita di negara-negara industri di seluruh dunia.

Dari banyak perusahaan kosmetik, yang terbesar adalah [L'Oréal](https://id.wikipedia.org/wiki/L%27Or%C3%A9al), yang didirikan oleh [Eugene Schueller](https://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Eugene_Schueller&action=edit&redlink=1) pada tahun 1909 dengan nama French Harmless Hair Colouring Company. Produk-produk L'Oreal mulai memasuki pasar Amerika Serikat pada 1910-an, yang dipasarkan oleh [Elizabeth Arden](https://id.wikipedia.org/wiki/Elizabeth_Arden), [Helena Rubinstein](https://id.wikipedia.org/wiki/Helena_Rubinstein), dan [Max Factor](https://id.wikipedia.org/wiki/Max_Factor), menjelang berdirinya [Revlon](https://id.wikipedia.org/wiki/Revlon) sebelum [Perang Dunia II](https://id.wikipedia.org/wiki/Perang_Dunia_II).

* + - 1. **Pengertian Ilegal**

Ilegal dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yaitu tidak menurut hukum. Suatu kosmetik dikatakan ilegal adalah kosmetik yang tidak memiliki izin edar (notifikasi kosmetika) dari Balai Pengawas Obat dan Makanan. Disebutkan dalam peraturan kepala badan pengawas obat dan makanan republik indonesia nomor HK.00.05.42.2995 pasal (2) Tentang pemasukan kosmetik bahwa yang berhak memasukan kosmetik impor ke dalam wilayah Indonesia adalah importir, distributor, industri kosmetik dan atau industri farmasi yang memiliki izin impor sesuai peraturan perundang-undangan, yang diberi kuasa oleh produsen di negara asal. Kosmetik yang dapat dimasukan ke dalam wilayah Indonesia untuk diedarkan adalah kosmetik yang telah memiliki izin edar.

* 1. **Kerangka Berpikir**

Berkaitan dengan penelitian yang berjudul “Pengawasan Balai Besar Pengawas Obat Dan Makanan Terhadap Peredaran Produk Kosmetik Di Kota Bandung (Studi Kasus Toko Kosmetik Di ITC Kebon Kelapa Bandung)”, dalam mempermudah pemecahan masalah dalam suatu penelitian ini diperlukan dasar pemikiran, tolak ukur dari penelitian yang disintesiskan dari fakta-fakta, observasi, dokumentasi, ataupun wawancara. Oleh karena itu peneliti mengacu pada pendapat **Handoko (2012:359)** mengartikan pengawasan sebagai **“proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen tercapai”**. Terdapat sepuluh indikator pengawasan yang dikemukakan oleh **Handoko** yang merupakan karakteristik dari pengawasan, yaitu:

1. **Akurat, informasi tentang pelaksanaan kegiatan harus akurat. Data yang tidak akurat dari sistem pengawasan dapat menyebabkan organisasi mengambil tindakan koreksi yang keliru atau bahkan menciptakan masalah yang sebenarya tidak ada.**
2. **Tepat waktu, informasi harus dikumpulkan, disampaikan dan dievaluasi secepatnya bila kegiatan perbaikan harus dilakukan segera.**
3. **Obyektif dan menyeluruh, informasi harus mudah dipahami dan bersifat obyektif serta lengkap.**
4. **Terpusat pada titik-titik pengawasan strategik, sistem pengawasan harus memusatkan perhatian pada bidang-bidang dimana penyimpangan-penyimpangan dari standar paling sering terjadi atau yang akan mengakibatkan kerusakan paling fatal.**
5. **Realistik secara ekonomis, biaya pelaksanaan sistem pengawasan harus lebih rendah, atau paling tidak sama, dengan kegunaan yang diperoleh dari sistem tersebut.**
6. **Realistik secara organisasi, sistem pengawasan harus cocok atau harmonis dengan kenyataan-kenyataan organisasi.**
7. **Terkoordinasi dengan aliran kerja organisasi, informasi pengawasan harus terkoordinasi dengan aliran kerja organisasi karena setiap tahap dari proses pekerjaan dapat mempengaruhi sukses atau kegagalan keseluruhan operasi, dan informasi pengawasan harus sampai pada seluruh personalia yang memerlukannya.**
8. **Fleksibel, pengawasan harus mempunyai fleksibelitas untuk memberikan tanggapan atau reaksi terhadap ancaman ataupun kesempatan dari lingkungan.**
9. **Bersifat sebagai petunjuk dan operasional, sistem pengawasan efektif harus menunjukan, baik deteksi atau deviasi dari standar, tindakan koreksi apa yang seharusnya diambil.**
10. **Diterima para anggota organisasi, sistem pengawasan harus mampu mengarahkan pelaksanaan kerja para anggota organisasi dengan mendorong perasaan otonomi, tanggung jawab dan berprestasi.**

Indikator tersebut akan peneliti gunakan sebagai acuan dalam menganalisis pengawasan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Bandung terhadap peredaran produk kosmetik di ITC Kebon Kelapa Bandung agar dapat mengetahui pengawasan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Bandung terhadap peredaran produk kosmetik di ITC Kebon Kelapa Bandung.

Berdasarkan uraian di atas peneliti mendeskripsikan dalam bentuk gambar kerangka pemikiran sebagai berikut:

Pengawasan

1. Akurat
2. Tepat waktu
3. Obyektif danmenyeluruh
4. Terpusat pada titik-titik pengawasan strategik
5. Realistik secara ekonomis
6. Realistik secara organisasi
7. Terkoordinasi dengan alirankerja organisasi
8. Fleksibel
9. Bersifat sebagai petunjuk dan operasional
10. Diterimapara anggota organisasi

Kosmetik ilegal berkurang

**Gambar 2.4**

**Kerangka Pemikiran**

Sumber: Teori Handoko (2012) dimodifikasi oleh peneliti.

* 1. **Proposisi**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, berikut ini adalah proposisi mengenai pengawasan yaitu: Pengawasan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Bandung terhadap peredaran produk kosmetik di ITC Kebon Kelapa Bandung, yang menjawab rumusan masalah:

1. Pengawasan yang di laksanakan oleh Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Bandung belum cukup baik. Hal ini dapat dilihat dari adanya beberapa kosmetik tanpa izin edar (ilegal) yang di pasarkan di ITC Kebon Kelapa Bandung.
2. Hambatan yang ada dalam pelaksanaan pengawasan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Bandung terhadap peredaran kosmetik ilegal yaitu kurangnya sumber daya manusia dan kurangnya pemahaman masyarakat tentang kosmetik ilegal.
3. Upaya yang dilakukan dalam menangani hambatan-hambatan dalam pengawasan peredaran kosmetik ilegal di Kebon Kelapa yaitu dengan mensosialisasikan kepada masyarakat tentang cara memilih kosmetik yang benar serta melakukan koordinasi dengan instansi lain dalam melakukan pengawasan peredaran kosmetik ilegal.
   1. **Operasional Parameter**

Menurut **Walizer dan Wainer** dalam **Muslihin (2013): “definisi operasional adalah seperangkat petunjuk yang lengkap tentang apa yang harus diamati dan bagaimana mengukur suatu variabel atau konsep definisi operasional tersebut membantu kita untuk mengklarifikasi gejala disekitar ke dalam kategori khusus dari variabel”**

Operasional mencakup hal-hal penting dalam penelitian yang memerlukan penjelasan. Operasional bersifat spesifik, rinci, tegas dan pasti yang menggambarkan karakteristik variabel-variabel penelitian dan hal-hal yang dianggap penting. Keterangan atau informasi yang dapat menjelaskan batas-batas atau bagian-bagian tertentu dari suatu sistem. Adapun operasionalisasi variabel pada penelitian ini antara lain sebagai berikut:

**Tabel 2.1**

**Operasional Parameter**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Variabel** | **Indikator** | **Narasumber** |
| Pengawasan | 1. Akurat 2. Tepat waktu 3. Obyektif dan menyeluruh 4. Terpusat pada titik-titik pengawasan strategik 5. Realistik secara ekonomis 6. Realistik secara organisasi 7. Terkoordinasi dengan aliran kerja organisasi 8. Fleksibel 9. Bersifat sebagai petunjuk 10. Diterima para anggota organisasi | 1. Pegawai BBPOM di Bandung 2. Pemilik toko kosmetik di ITC Kebon Kelapa 3. Konsumen kosmetik di ITC Kebon Kelapa |

Sumber: Teori Handoko (2012) dimodifikasi oleh peneliti